



Roj: **STS 2894/2020 - ECLI:ES:TS:2020:2894**

Id Cendoj: **28079130022020100437**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **17/09/2020**

Nº de Recurso: **2241/2019**

Nº de Resolución: **1184/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGEL AGUALLO AVILÉS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 417/2019,**
ATS 9817/2019,
STS 2894/2020,
AATS 10419/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.184/2020

Fecha de sentencia: 17/09/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2241/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/09/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés

Procedencia: T.S.J. GALICIA CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2241/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1184/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Nicolás Maurandi Guillén, presidente



D. José Díaz Delgado
D. Ángel Aguallo Avilés
D. José Antonio Montero Fernández
D. Francisco José Navarro Sanchís
D. Jesús Cudero Blas
D. Isaac Merino Jara
D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 17 de septiembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **2241/2019**, interpuesto por don Luis Sánchez González, Procurador de los Tribunales y de NAVANTIA, S.A., contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 51/2019, de 30 de enero de 2019, que desestima el recurso de apelación núm. 15055/2018, interpuesto por dicha mercantil contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de El Ferrol en el recurso núm. 341/2016, en materia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Ha sido parte recurrida el AYUNTAMIENTO DE FERROL, representado por la procuradora doña María de los Ángeles Villalba López.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.

1. Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 51/2019, de 30 de enero de 2019, que desestima el recurso de apelación núm. 15055/2018 interpuesto por NAVANTIA, S.A. frente a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ferrol en el procedimiento núm. 341/2016 (y acumulados) de 10 de septiembre de 2018, que desestimó los recursos formulados por Navantia, S.A., frente a la desestimación por silencio administrativo de la solicitud efectuada de exención en materia de bienes inmuebles del ejercicio 2016 y sucesivos, correspondientes a la parcela catastral 2743002NJ6124S0001YX; la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto por Navantia S.A frente a la notificación colectiva de la liquidación publicada en el BOP de A Coruña de 9 de junio de 2016 correspondiente al IBI ejercicio 2016; y la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto por Navantia, S.A. frente a la resolución desestimatoria de la solicitud de exención.

2. Los hechos sobre los que ha versado el litigio, en lo que hace a las cuestiones que suscita el recurso que nos ocupa, son los siguientes:

a) Con fecha 9 de junio de 2016 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de La Coruña el edicto del Padrón IBI 2016, que servía de notificación colectiva.

* b) Con fecha 15 de junio de 2016 se presentó por NAVANTIA solicitud de exención del impuesto de bienes inmuebles sobre la finca de referencia catastral 2743002NJ6124S0001YX, para el ejercicio 2016 y sucesivos, interponiendo posteriormente el 5 de diciembre de 2016 recurso de reposición frente a la presunta denegación de la exención del IBI solicitada.

*Con fecha 29 de diciembre de 2016 se dictó decreto del alcalde de El Ferrol, aprobando las liquidaciones en concepto de IBI sobre la finca catastral referida figurando como sujeto pasivo NAVANTIA.

* c) Con fecha 17 de enero de 2017, la recurrente recibió notificación por correo ordinario del escrito de fecha 29 de diciembre de 2016 del Negociado de Gestión Tributaria del Concello de Ferrol, por la que se le remitía, en una única liquidación, un recibo del IBI, correspondiente a los ejercicios 2015 y 2016, relativo a las instalaciones sitas en el Municipio de Ferrol, carretera Circunvalación 0000, bajo el nº de Referencia Catastral 2743002NJ6124S0001YX cuya concesión administrativa ostenta NAVANTIA en régimen de concesión demanial otorgada por Resolución de fecha 13 de marzo de 2015, interponiendo recurso de reposición frente a la misma.

* d) NAVANTIA interpuso sendas demandas contenciosas administrativas que dieron lugar a los procedimientos ordinarios núms. 341/2016, 23/2017 y 47/2017, frente a la resolución desestimatoria por



silencio administrativo de la solicitud efectuada por Navantia S.A. de exención en materia de bienes inmuebles del ejercicio 2016 y sucesivos, correspondientes a la parcela catastral 2743002NJ6124S0001YX; la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto por Navantia S.A frente a la notificación colectiva de la liquidación publicada en el BOP de A Coruña de 9 de junio de 2016 correspondiente al IBI ejercicio 2016; y la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto por Navantia S.A, frente a la resolución presunta desestimatoria de la solicitud de exención. Acumulándose dichas pretensiones en el procedimiento ordinario 341/2016, que se siguió ante el Juzgado Contencioso Administrativo nº 1 de Ferrol, que desestimo los recursos interpuestos mediante sentencia nº 96/2018, de fecha 10 de septiembre de 2018.

SEGUNDO.- La sentencia de instancia.

1. Frente a la citada sentencia desestimatoria del Juzgado, la representación de NAVANTIA instó recurso de apelación ante la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que lo desestimó a través de la sentencia ahora recurrida.

Razona así la sentencia ahora recurrida en sus fundamentos jurídicos, remitiéndose a un pronunciamiento precedente:

"PRIMERO.- Para decidir el presente recurso de apelación cabe apuntar que mediante sentencia de esta Sala, de 17 de enero de 2019, fue desestimado el recurso de apelación 15041/2018, también promovido por la aquí apelante Navantia S.A. y en el que se recogían planteamientos y pretensiones similares a la formulación desarrollada en el presente recurso de apelación. En los fundamentos de derecho primero, segundo y tercero de dicha sentencia se indicó lo siguiente:

<<<PRIMERO.- La sentencia apelada confirmó la liquidación de Impuesto sobre Bienes Inmuebles en relación con la parcela 2743002NJ6124S0001YX, del Arsenal de Ferrol, titularidad del Estado y de la que Navantia, S.A. es concesionaria en los términos del Acuerdo entre el Ministerio de defensa y dicha sociedad mercantil, con efectos de 21 de noviembre de 2014. La tesis principal de la sentencia es que, refiriéndose la liquidación al ejercicio 2015, procede rectificar el criterio sostenido para ejercicios anteriores, toda vez que ahora Navantia no es cesionaria de los terrenos, sino concesionaria, por lo que <<dado que en el ejercicio 2015 el hecho imponible es la concesión administrativa, no procede apreciar la exención que establece el artículo 62.1 [TRLRHL], al no apreciarse el requisito subjetivo de la titularidad del bien, que solo alcanza al supuesto en que el hecho imponible sea el derecho de propiedad>>. Sustancialmente, Navantia entiende que la situación, aun siendo ahora concesionaria de la parcela, la exención resulta de la titularidad en favor del Estado y el hecho de estar afecta a la defensa nacional, vistos los términos del artículo 62.1 TRLRHL en cuanto que "Estarán exentos los siguientes inmuebles: a) Los que sean propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que estén directamente afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional". SEGUNDO.- Como antecedente de la cuestión litigiosa debemos referirnos a la solución dada a la problemática de la exención en ejercicios precedentes al 2015 a partir de nuestras sentencias de 16 de julio de 2015 y otras anteriores y posteriores, así como la que ha sido señalada para deliberación en la misma fecha que la presente, conforme la cual: <<PRIMERO.- El Ministerio de Defensa y Navantia, S.A. (en adelante, Navantia) se alzan contra la sentencia dictada en fecha 8 de enero de 2015 en el PO 52/11 y acumulado 194/11 por el Sr. Juez de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ferrol, desestimatoria de los recursos interpuestos por aquellos en relación con la exención y pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de la finca catastral 2743002NJ6124S0001YX, propiedad del Estado y ocupada por Navantia a través de convenio por el que se cede su uso, ejercicio 2010. Para fijar adecuadamente los elementos de la controversia, y por remontarnos a antecedentes más próximos, debemos destacar que en relación a la problemática referida a la exención de dicha parcela en relación con el IBI, en nuestra sentencia de 14/5/08 (recurso de apelación 15018/08) declaramos que "Sin desconocer lo declarado por esta Sala en otros pronunciamientos no idénticos al que ahora nos ocupa, es preciso recordar, sin embargo, lo expuesto por esta Sala, en supuesto idéntico y referido a otro ejercicio tributario, resuelto en la ya citada Sentencia 102/08, de 22 de febrero, en la que se analizaba la cuestión desde la perspectiva de postular la exención de referencia a propósito y una vez notificada la liquidación discutida, para señalar que: [...] En tal contexto, en las posterior sentencia de 22/10/12 (apelación 15014/12), [...] hemos declarado la exención del impuesto en relación con la parcela antes mencionada, siguiendo el criterio de la STS de 27/5/11 (recurso 17/2010); sentencia que, si bien desestimaba el recurso de casación en interés de Ley promovido por el Ayuntamiento de San Fernando en relación con la parcela ocupada por Navantia en dicho término municipal, en cuanto el TSJ de Andalucía había declarado la nulidad de las liquidaciones de IBI por estar exenta la finca correspondiente, sin embargo, efectuaba importantes declaraciones sobre el particular a la hora de analizar el pretendido carácter erróneo de la sentencia impugnada, entre las que ahora interesa destacar las siguientes: a) "no es menos cierto que, a fecha de hoy, las instalaciones de NAVANTIA en San Fernando aún son de propiedad estatal, pues en las actuaciones no consta que hayan sido enajenadas, sino que



continúan cedidas de modo temporal a dicha empresa pública y que, como destaca la sentencia impugnada, permanecen de modo principal afectas a la Defensa Nacional, porque dichas instalaciones tienen como objeto primigenio la actividad de construcción de buques de guerra para la Armada así como sus reparaciones; de ahí que, la Sala entienda, de conformidad con el criterio del Abogado del Estado y del Fiscal, que no pueda reputarse como errónea la tesis que sostiene la sentencia impugnada"; b) "las instalaciones de NAVANTIA se asientan sobre inmuebles que son propiedad del Estado, afectos al Ministerio de Defensa y cedidos temporalmente a la empresa pública citada como sucesora, a partir de 2005, de la Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares, advirtiéndose que el sujeto pasivo es el Estado y no la empresa de referencia. El hecho imponible del IBI está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles. Dichos inmuebles tienen reconocida la exención en el Impuesto sobre Bienes inmuebles dado su carácter de bienes propiedad del Estado de interés militar por estar afectos, bien directa o indirectamente, a la Defensa Nacional"; c) "La exigencia de que el inmueble propiedad del Estado esté afecto a la Defensa Nacional ha de ser interpretada con criterio amplio. La evolución legislativa nos lleva a entenderlo así pues la afección a los intereses de la Defensa Nacional ya no tiene que producirse "directamente" como imponía el artículo 64.a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. La justificación última que abrigó la reforma ya en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre -como se señaló en explicación de la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado- fue "reforzar la seguridad jurídica en el supuesto de exención del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente a los bienes afectados a un interés público tan relevante y exclusivo del Estado como es la Defensa Nacional; parece evidente que la intención del legislador no era otra que, de esta manera, evitar que opere la exención del tributo sólo cuando la afectación a la Defensa Nacional del bien inmueble sea directa, y así extenderla -a partir de la entrada en vigor de la reforma- a todos los bienes en que tal afectación exista, independientemente de que esta pueda considerarse de mayor o menor intensidad. Es lo cierto que, hasta ahora y sobre la base de la anterior redacción del precepto reformado, los tribunales de esta Jurisdicción han ofrecido una interpretación harto restrictiva y limitada de la exención y ha sido, en muchas ocasiones, precisamente el adverbio "directamente" el que ha venido justificando la no aplicación de la exención de los bienes. En el caso que nos ocupa el inmueble que ocupa NAVANTIA ha de considerarse como un bien originariamente afecto a la Defensa Nacional como así resulta de los términos del artículo 15 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de la Defensa Nacional, que prevé la infraestructura industrial (la industria militar) como una de las que se integran en la coordinación de los recursos de la Nación, necesarios para lograr los objetivos fijados en la política de defensa"; y d) "No hay incompatibilidad entre la naturaleza de estos terrenos, propiedad del Estado y de interés para la Defensa Nacional, y la circunstancia de que NAVANTIA realice actividades que por su propia naturaleza persigan un fin lucrativo. Ni la naturaleza jurídica de aquella empresa ni el fin lucrativo que la misma pueda perseguir desvirtúan la naturaleza de aquellos terrenos ni el fin público que los mismos cumplen como afectos, directa o indirectamente, a la Defensa Nacional, sin perjuicio de que su gestión se encomiende a una empresa, sin que esta gestión conlleve ninguna transmisión o cesión de terrenos, que siguen siendo de titularidad estatal, así como tampoco altera el fin, que sigue siendo el alcance o logro de uno de los objetivos del servicio público de la Defensa Nacional. La actuación del Estado por medio de personas interpuestas no deja de ser en cierto modo una ficción jurídica para una mayor agilidad en la gestión de determinados intereses, pero ello no empaña la idea de que tal actividad industrial se encuentra íntimamente conectada con las funciones públicas encomendadas al Ministerio de Defensa por el Ordenamiento Jurídico"; d) "Ese estatus jurídico debe prevalecer hasta tanto no se cumplan las previsiones del artículo 54 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que autoriza al Ministerio de Defensa a enajenar, con la extensión objetiva y el precio que acuerde el Gobierno, las factorías, fábricas, terrenos e instalaciones que, a 1 de enero de 1999, se encuentren cedidos temporalmente a la Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares S.A. (hoy NAVANTIA), disponiéndose en dicha Ley que su régimen jurídico subsistirá hasta tanto no se produzca tal eventualidad". Tales razonamientos, en tanto que el supuesto de hecho concurrente en relación a la parcela cedida a Navantia en Ferrol es el mismo, han sido compartidos en las sentencia de esta Sala antes citada y forman parte, igualmente, del planteamiento de la sentencia apelada, aunque la citada sea la de 6/11/13. Sucede, sin embargo, que el Sr. Juez de Ferrol entendió que en la medida en que Navantia disfrutaba de una exención en el IBI ello podía implicar la concesión a dicha empresa de una ayuda estatal contraria al artículo 107.1 TFUE, que implicaba el falseamiento, o su posibilidad, de la competencia, planteando una cuestión prejudicial ante el TJUE, resuelta en sentencia de 9/10/14 (C-522/2013) en los siguientes términos: "[...]". Los recurrentes han planteado sus recursos sobre la reiteración de lo ya resuelto por esta Sala, en concurrencia con la sentencia precitada del Tribunal Supremo y el desarrollo de las circunstancias que a partir de la devolución del TJUE al Juez que plantea la cuestión, conforman la infracción del referido artículo 107.1 TFUE, términos en los que se debate la cuestión objeto de recurso a los que añade el Ayuntamiento de Ferrol que la sentencia del TJUE pasa en autoridad de cosa juzgada para la resolución del litigio y del presente recurso de apelación. SEGUNDO.- A partir de todo lo anterior, ya se aprecia que el único elemento del litigio diferente a otros resueltos por la Sala es el planteamiento de la cuestión prejudicial que, tal como entiende la sentencia apelada, interfiere en el signo de resolución anterior de esta Sala, al punto de variar el pronunciamiento final que, como es conocido, era el de reconocimiento de la exención y anulación de



las liquidaciones en concepto de IBI giradas a Navantia. En relación a esta cuestión debemos señalar que la sentencia del TJUE no puede tener otro efecto vinculante para los jueces españoles que el que se deriva de su resolución, en los términos en que se le ha formulado la cuestión y, sobre todo en su parte dispositiva, en la que no anula precepto alguno de nuestra legislación interna, devolviendo al Juez la apreciación de si la exención del IBI puede considerarse como ayuda de Estado. Y, en tal contexto, el presente recurso de apelación no puede versar solamente sobre este aspecto, pues el hecho de que en la cuestión no se haya incluido la sentencia del Tribunal Supremo a la que esta Sala se ha remitido al pronunciarse sobre la cuestión no la elimina de los elementos sustanciales a considerar en el litigio. Pero es que, además, tanto en la cuestión planteada ante el TJUE como en la sentencia apelada, el Sr. Juez -aunque no fueran coincidentes los titulares del órgano judicial en dichos momentos- ha tomado como presupuesto de la cuestión a resolver la existencia de la exención, tal como por esta Sala ya se ha declarado; pero al razonar de este modo, sobre todo en la sentencia, se obvia una cuestión esencial del proceso y es que tanto el Ministerio de Defensa, por la titularidad estatal de la parcela catastral, como Navantia habían solicitado la exención del IBI en relación con los ejercicios de discusión. Se da, entonces, la contradicción de que se parte de una exención que se niega a las partes por la vía de entender que, a la luz de la sentencia del TJUE, tal ayuda -que es como se califica- contradice el artículo 107.1 TFUE. Pero el Ministerio de Defensa, el Estado español, que también son partes del litigio, ni intervienen en el intercambio entre estados miembros ni tienen actividad comercial o industrial alguna que pueda falsear la competencia, dándose de este modo la paradoja de que se afirma la existencia de exención para luego negarla y, en definitiva, por la vía de que Navantia obtendría un beneficio contrario al TFUE, terminar el Estado español por perder una exención que la propia sentencia, y así también la cuestión prejudicial planteada y el propio TJUE afirman existentes. Así pues, la exención, o concurre o no concurre y si concurre no se le puede negar al Estado; y si no concurre hay que justificar tanto por qué se le niega a Navantia, lo que la sentencia razona; pero también por qué se le niega al Estado, también parte en el recurso, lo que no se ha hecho en la sentencia apelada. TERCERO.- En nuestro criterio, esta cuestión de la exención del IBI al Estado es la nuclear del recurso pues, en principio, Navantia solamente habría de responder de dicho tributo por la vía de la repercusión convencional del mismo (artículo 17.4 LGT), toda vez que su pago no le corresponde ni como contribuyente -no es sujeto pasivo del impuesto- ni como sustituto del mismo. Esta diferencia entre la repercusión y la sustitución no ha sido adecuadamente perfilada en la sentencia recurrida (tampoco en el planteamiento de la cuestión prejudicial), pues en cuanto a esta última el sustituto es obligado tributario en términos del artículo 35.2, b) LGT ; obligado que de modo primigenio ha de hacerse cargo de la obligación tributaria (artículo 36.3). En síntesis, de haber concurrido sustitución legal, Navantia debería hacerse cargo del pago del impuesto, aun cuando el Estado estuviera exento; pero es que en el caso que nos ocupa tal obligación se sigue a través de la repercusión convencional en inicio y, más tarde, también legal, como luego veremos, en términos que no permiten su equiparación a la sustitución. De suerte entonces, que la obligación de Navantia, en origen, procede del Convenio en el que se articula la cesión de uso de terrenos del Ministerio de Defensa de fecha 6/9/2001 (artículo 26), precepto cuya comprensión del IBI, como la propia sentencia recoge, se aclaró por resolución de la Secretaría de Estado de Defensa de fecha 5/8/08. En definitiva, pues, el propio Convenio parte de la obligación de Navantia de satisfacer los tributos pertinentes, entre ellos el IBI, lo que nuevamente nos lleva a señalar que el principio general es el del pago, no el de la exención, y que si tal exención tiene lugar es por la vía de la que le pueda corresponder al Estado. Es justamente el Estado quien es el sujeto pasivo del impuesto. Así se sigue sin dificultad del artículo 63.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL) al señalar que "Son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el art. 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria , que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto". Y conectar tal determinación con lo dispuesto en el artículo 61 (hecho imponible) en cuanto que "1. Constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

- a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- b) De un derecho real de superficie.
- c) De un derecho real de usufructo.
- d) Del derecho de propiedad".

Vemos, de este modo, que Navantia no puede ser sujeto pasivo del impuesto pues no es ni propietario, ni superficiario, ni concesionario ni usufructuario de los terrenos. Es un mero cesionario, por virtud del Convenio antes citado, sin que la proscripción de la analogía (artículo 14 LGT) nos permita asimilarlo a alguna de las categorías citadas. De modo que es el Estado el sujeto pasivo, quien debe afrontar la obligación tributaria. Si esta carga se traslada a Navantia no es, en origen, por determinación de la Ley, sino por un pacto entre partes



en inicio y, ya con aplicación a los ejercicios discutidos, por determinación legal en cuanto que la redacción aplicable del artículo 63.2 TRLRHL determina que "Las Administraciones Públicas y los entes u organismos a que se refiere el apartado anterior repercutirán la parte de la cuota líquida del impuesto que corresponda en quienes, no reuniendo la condición de sujetos pasivos, hagan uso mediante contraprestación de sus bienes demaniales o patrimoniales, los cuales estarán obligados a soportar la repercusión. A tal efecto la cuota repercutible se determinará en razón a la parte del valor catastral que corresponda a la superficie utilizada y a la construcción directamente vinculada a cada arrendatario o cesionario del derecho de uso".

Recapitulando, entonces, lo hasta ahora dicho, de una parte tanto el planteamiento de la cuestión prejudicial como la propia sentencia apelada parten de la concurrencia de la exención y, de otra, la carga tributaria que en inicio correspondería al Estado (sujeto pasivo) se desplaza a Navantia primero convencionalmente y, más tarde, por determinación legal, sin que el precio simbólico de la contraprestación que abona dicha empresa -un euro- reste aplicación al caso del precepto antes acotado. Lo cual, lejos de proclamar que el Estado beneficia a Navantia con la exención del IBI, tanto convencional como legalmente, lo que resulta es precisamente la conclusión contraria. CUARTO.- Retomemos ahora lo antes expuesto en cuanto a que en la instancia son dos las partes recurrentes, ambas contestando la denegación de la exención y la liquidación. E insistamos en que el juzgador de instancia, para concluir la condición de ayuda de Estado en favor de Navantia parte precisamente de la existencia de la exención. Y, en tal contexto, hemos de apreciar que la afirmación de la exención no solamente puede proclamarse en favor de Navantia, pues la estructura del impuesto, tal como hemos visto, determina que dicha exención, con carácter principal, beneficia al Estado. Esta es la postura del Tribunal Supremo y la de esta Sala, por más que a partir de ello se estimen recursos interpuestos por la cesionaria. Como ya hemos señalado, al afirmar la exención para plantear la cuestión prejudicial se afirma su concurrencia para contrastarla con el artículo 107.1 TFUE y, añadamos ahora, en tal línea argumental, siendo dos las partes del proceso, lo que se produce en su seguimiento completo es que una de las partes -el Estado- inicia el proceso disfrutando de la exención, se afirma su concurrencia en beneficio de Navantia, y ello es lógico pues si el sujeto pasivo está exento, no hay ninguna carga tributaria a repercutir. Así, al concluir que tal exención viene a configurarse como una ayuda de Estado, y declararla improcedente, el efecto indirecto es que la otra parte demandante en el proceso pierde la exención, en una suerte de "reformatio in peius" de los términos constatados en el propio planteamiento de la cuestión. Nuestro criterio sobre el particular, como ya se apuntó, es que en el planteamiento de la cuestión prejudicial no se han puesto a disposición del TJUE todos los elementos necesarios para resolver el concreto proceso que nos ocupa. En efecto, ni en la instancia ni en esta alzada lo que se discutía era el reconocimiento abstracto de un derecho de Navantia a la exención del IBI. Lo que se discutía y discute es si el Estado -parte recurrente- está exento del pago de dicho tributo y, por extensión entonces y dado que en tal caso no opera ni la repercusión convencional ni la legal, Navantia - también parte recurrente- ha de abonar las liquidaciones que se le giran. De ahí que dicha entidad mercantil haya pretendido justificar su legitimación para interesar la exención en favor del Estado precisamente la obligación de asumir la carga tributaria. Pues bien, siendo éste el marco que entendemos adecuado para la resolución, ya se aprecia que a la presente sentencia no ha de pasar en autoridad de cosa juzgada la sentencia del TJUE, como la representación del Ayuntamiento de Ferrol pretende, el sentido general del fallo, incluso dejando al margen la devolución de la cuestión que se hace al Juez nacional para que decida lo pertinente. Y ello porque dicha sentencia, en lógica correspondencia con los términos de la cuestión prejudicial planteada, no ha contrastado la exención del Estado en contraposición a lo dispuesto en el TFUE ni la contradicción entre la normativa estatal que la proclama con dicha norma fundacional y otra del Derecho de la Unión. La sentencia del TJUE en nada afecta a este aspecto que, en nuestro criterio, es esencial para decidir sobre la cuestión litigiosa. Este aspecto de la exención que pretende el Estado necesariamente debería haberse apreciado en la sentencia apelada, fuera para estimarla o rechazarla. En su lugar se ha partido de su concurrencia para analizar la eventual ventaja para Navantia y, en el mejor de los casos, se ha afirmado su potencial concurrencia para decidir sobre dicho particular. Por el contrario, siendo el Estado parte recurrente, y siendo la exención del IBI su pretensión principal, ello debió resolverse en la sentencia, sin perjuicio de resolver también, en el caso de que dicha exención se entendiera improcedente, la obligación de Navantia en relación con dicho tributo, según los términos de la cuestión prejudicial planteada y la sentencia del TJUE. Lo que aconteció es que, al quedar al margen de la cuestión y de la sentencia la exención del Estado, se ha dejado al margen igualmente de la sentencia, pese a transcribir la sentencia del Tribunal Supremo y citar las sentencias de esta Sala en que dicha exención se estima procedente. Resolviendo ahora sobre este particular de la pretensión de exención que corresponde al Estado, nada de lo actuado ni de los elementos que concurren en autos nos invita a modificar dichos anteriores criterios. Resaltemos nuevamente que la afectación a la defensa nacional de los terrenos de la parcela litigiosa deviene por ministerio legal, tal como las referidas sentencias han señalado y que la actividad "privada" de Navantia tanto en el caso de San Fernando como en el caso de Ferrol no se ha entendido como determinante de una suerte de desafectación de destino. En suma, nada concurre en autos que permita modificar nuestro anterior criterio, y el del propio Tribunal Supremo, sobre el particular, lo que lleva ahora a concluir en favor de la exención del IBI en favor del Estado. De esta afirmación se sigue necesariamente la



revocación de la sentencia de instancia y la estimación del recurso del Ministerio de Defensa sobre el particular y, aunque pudiera significarse que en el caso de Navantia concurriría entonces la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, al ser simultánea esta declaración, lo que se sigue es igualmente la estimación del recurso por ella interpuesto. QUINTO.- No obstante todo lo anterior, la declaración de exención en favor del Estado no debe agotar el contenido de la presente sin efectuar alguna precisión sobre la sentencia apelada y la conceptualización de tal exención como ayuda de Estado en el caso de Navantia. En efecto, aunque quisiéramos prescindir de cuanto venimos exponiendo sobre aquella exención y su correspondencia al Estado, y resolver el asunto exclusivamente desde la óptica de la sentencia que, es necesario insistir, prescinde de tal enfoque pese a transcribir la sentencia del Tribunal Supremo en que nos apoyamos, aún en ese caso, deberíamos de estimar igualmente los recursos. Partamos al efecto de que la sentencia del TJUE, como ya señalamos, efectúa una declaración y una devolución de la resolución al Juez nacional. El Juez, como es natural, resuelve la cuestión en la sentencia que ahora se apela la cual contiene afirmaciones que es necesario precisar. En primer término, se parte de que la exención se aplica a todas las actividades "públicas" y "privadas" de Navantia, siendo que solamente un tercio de facturación lo es al Ministerio de Defensa. Se resalta con ello la prevalencia de la actividad privada sobre la pública, sin que podamos compartir tal criterio cuantitativo en función del volumen de negocio, que se extrae de la prueba pericial, pues aunque se quisiera prescindir de la afirmación de que la actividad privada no desnaturaliza la afectación de la parcela a la defensa nacional, debemos resaltar que el criterio del importe de lo facturado no es decisivo al respecto, sino que lo es el volumen cualitativo de lo actuado; bastaría de otro modo una sola actividad privada que generara una elevada facturación, para relativizar el volumen de actividad según se quiera discriminar entre lo público y lo privado. Se estima, en segundo lugar, que la exención no está justificada, en cuanto el inmueble es perfectamente diferenciado entre otros colindantes sí afectos a la defensa nacional. Y tal conclusión se extrae de la regulación del IBI en el TRLRHL, insistiendo sobre el volumen de negocio, aspecto en el que habremos de remitirnos a lo indicado en el párrafo precedente. En tercer lugar se entiende que la exención procede de una intervención pública. Y tampoco podemos compartir tal afirmación pues, en la línea argumental que antecede, el Estado viene obligado a repercutir el tributo, ha pactado con Navantia también la repercusión del mismo y si esta empresa se ve beneficiada en el pago del impuesto no lo es por una decisión específica del Estado español al respecto, sino por aplicación del régimen legal vigente, en el que se reconoce una exención en favor del Estado, con la consecuencia en relación a la repercusión y la precisión sobre el régimen diferenciado de la sustitución a que ya aludimos. En fin, se afirma que la exención interviene decisivamente en el intercambio comercial entre Estados miembros de la Unión europea y que falsea la competencia. Sobre el particular debemos manifestar que la comparativa con otras empresas de la misma actividad debe respetar el título correspondiente, generándose la comparación solamente entre quienes tengan la condición de cesionario, no otros títulos diferentes, cuyos titulares realizan el hecho imponible del IBI y son sujetos pasivos del mismo. Sin que el porcentaje del IBI recaudado por el Ayuntamiento de Ferrol, en relación con el que habría de obtener por la parcela del Estado cedida a Navantia ponga de manifiesto aquel falseamiento de la competencia ni en la sentencia se haga valoración del modo en que la exención, en cuanto ventaja específica, se proyecte concretamente en las relaciones entre Estados miembros y los intercambios entre sus empresas. También desde esta perspectiva, por tanto, debemos estimar los recursos interpuestos, recordando que la sentencia del TJUE, sobre el particular, formuló consideraciones de carácter general favorables a la infracción del artículo 107.1 TFUE ; pero reservando la decisión correspondiente al criterio del Juez sobre el particular por lo cual, ya para finalizar, aquella declaración de carácter general no puede, sin más, proyectarse a la sentencia y, menos aún, conducir a la denegación de la exención que corresponde al Estado>>. También como antecedente, aunque con las precisiones que haremos notar, hemos de hacer mención a nuestra sentencia de 5 de noviembre de 2018 (Apelación 15041/18), en la que señalamos lo siguiente: << (. . .) el texto de la Ordenanza no refiere la exención a ningún sujeto pasivo, sino a los centros sanitarios conectando así, al tratarse de un concesionario, el hecho imponible con la sujeción al impuesto del que a través de aquel instrumento reglamentario, resulta la exención. Eso sí, siempre que sean de titularidad al SERGAS y se cumplan los otros dos requisitos a los que nos hemos referido ya reiteradamente. Y, en el presente caso, si bien es cierto que el antes citado artículo 9.1 TRLCI posibilita la titularidad catastral de propietarios y concesionarios, y no excluye que confluyan simultáneamente, ello no implica que la liquidación pudiera dirigirse al SERGAS y, en ese caso y solo en ese caso, operar en ella la exención. En primer término, porque si concurre una exención ya no debe iniciarse el procedimiento de liquidación y, en segundo lugar, porque la elección de la concesionaria como sujeto pasivo es decisión exclusiva de la administración municipal, quizás movida por lo dispuesto en el artículo 9.1 b TRLCI pues, en absoluto, tal cosa se desprende del texto de la Ordenanza. Tampoco se podría llegar a la tesis de la Administración a partir de lo dispuesto en el artículo 62.1 TRLRHL pues ciertamente el orden de gravamen allí previsto determina la sujeción o no sujeción al IBI según la prelación que se inicia por las concesiones (apartado a) y termina en el derecho de propiedad (apartado d), siendo de advertir que dicho precepto define el hecho imponible del tributo y no el sujeto pasivo -regulado en el artículo 63- y que de dicho precepto lo que resulta es que la concesión administrativa está sujeta al impuesto; pero, en cualquiera de los supuestos allí mencionados, resulta la exención en los términos de la Ordenanza, a tenor de la condición del centro sobre el que recaería la concesión, en la tesis más favorable a la



apelante, -centro sanitario-, de la titularidad del mismo -el SERGAS- y la fecha de construcción y la afectación al servicio>>. En definitiva, lo que en dicha sentencia se sostiene -aunque el caso allí examinado es una concesión netamente diferenciada de la que nos ocupa-, es que la pérdida de la condición de sujeto pasivo por parte del propietario no es equiparable a la inexistencia de propiedad. El SERGAS, en el caso allí examinado, y el Estado (Ministerio de Defensa) en el que nos ocupa, son propietarios de los terrenos y tanto en aquel caso como en el presente hay una condición mixta en la exención, pues no se define sobre ente determinado, sino sobre bienes, en concreto los afectos a la defensa nacional. TERCERO.- Para llegar a la solución adoptada la sentencia apelada ha tomado en consideración lo resuelto en la STS de 12/12/17 (ECLI: ECLI:ES:TS:2017:4509), de la que se transcriben distintos apartados y nosotros hacemos notar el siguiente: << ciertamente, el artículo 61.2 establece un orden de titularidades excluyentes, de modo que la sujeción al IBI por una de ellas (p.ej.: concesión administrativa) excluye el sometimiento al impuesto por cualquiera de las otras tres, pero esta previsión está pensada para aquellos casos en los que la respectiva titularidad jurídica se extiende a la totalidad del bien, pero no para casos como el analizado en los que conviven distintas titularidades sobre diferentes partes del bien, de modo que no se confunden o entrecruzan>>. A partir de lo anterior, ya debemos hacer notar que el caso examinado en la STS citada y el que nos ocupa no son coincidentes, pues en el presente la titularidad de la concesión se extiende a la totalidad del bien, del mismo modo que tampoco coincide el caso que nos ocupa con el examinado en la precitada sentencia de esta Sala de fecha 5/11/18 -en el que se trata de concesión para la construcción y explotación de determinados servicios y elementos de un Hospital- pero lo que sí debemos acentuar es que la exención solamente adquiere sentido cuando se produce la sujeción al impuesto y, por ello, la exención de la concesionaria solamente tendría justificación en la titularidad estatal de la parcela y su afectación a la defensa nacional; pero tal exención solo se hace perceptible si el Estado estuviese sujeto al Impuesto. Y es el caso que por imperativo de lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario , en relación con el artículo 61.2 TRLRHL ("La realización del hecho imponible que corresponda de entre los definidos en el apartado anterior por el orden en él establecido determinará la no sujeción del inmueble urbano o rústico a las restantes modalidades en el mismo previstas"), la concesión administrativa desplaza la sujeción del derecho de propiedad y, en consecuencia, la exención que beneficia al propietario, si no está sujeto al impuesto, no puede hacerse valer en favor del concesionario, lo que, además, concuerda con lo que hemos manifestado en las sentencias dictadas a propósito de ejercicios anteriores en cuanto que: << (...) Navantia no puede ser sujeto pasivo del impuesto pues no es ni propietario, ni superficiario, ni concesionario ni usufructuario de los terrenos. Es un mero cesionario, por virtud del Convenio antes citado, sin que la proscripción de la analogía (artículo 14 LGT) nos permita asimilarlo a alguna de las categorías citadas. De modo que es el Estado el sujeto pasivo, quien debe afrontar la obligación tributaria (. .)>>. De lo que se sigue la corrección de la tesis de la sentencia apelada, en la medida en que, ahora sí, Navantia es sujeto pasivo del impuesto, sin que la exención en favor del Estado juegue en su favor en cuanto desconectada de la obligación tributaria desde el momento en que el derecho de propiedad no aparece sujeto al hecho imponible del tributo. >>>

En aplicación de los criterios expresados en la referida sentencia, de plena correspondencia con las cuestiones planteadas en el presente recurso de apelación, deviene obligado el pronunciamiento desestimatorio respecto de este último".

· 2. En resumen, la sentencia impugnada, pese a que confirma que la parcela del Arsenal de Ferrol controvertida está afecta a la defensa nacional y es de "titularidad del Estado", rechaza a partir de 2015 su exención en el IBI debido a que, como consecuencia de la resolución de 13 de marzo de 2015, del Director General de Infraestructuras, dependiente del Ministerio de Defensa, se modifica el título jurídico en virtud del cual NAVANTIA ostenta el uso de la finca concernida, que pasa de cesión temporal de uso a concesión demanial, con efectos desde el 21 de noviembre de 2014. Y deniega la exención con base en el siguiente hilo argumental: (i) "la exención de la concesionaria solamente tendría justificación en la titularidad estatal de la parcela y su afectación a la defensa nacional"; (ii) "pero tal exención solo se hace perceptible si el Estado estuviese sujeto al Impuesto"; (iii) y "es el caso que por imperativo de lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, en relación con el artículo 61.2 TRLRHL", "la concesión administrativa desplaza la sujeción del derecho de propiedad y, en consecuencia, la exención que beneficia al propietario, si no está sujeto al impuesto, no puede hacerse valer en favor del concesionario"; (iv) "[d]e lo que se sigue la corrección de la tesis de la sentencia apelada, en la medida en que, ahora sí, Navantia es sujeto pasivo del impuesto, sin que la exención en favor del Estado juegue en su favor en cuanto desconectada de la obligación tributaria desde el momento en que el derecho de propiedad no aparece sujeto al hecho imponible del tributo" (FD 3º).

TERCERO.- Preparación y admisión del recurso de casación.

1. La representación de NAVANTIA preparó recurso de casación mediante escrito presentado de 15 de marzo de 2019.



2. En dicho escrito, la representación procesal del citado Ayuntamiento, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como normas infringidas: (i) los artículos 61.1, 62.1.a) y 63 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo) ["TRLHL"]; y (ii) el artículo 54 y la disposición transitoria tercera de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 31 de diciembre).

De igual modo, se considera vulnerada la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2011 (casación en interés de ley núm. 17/2010; ES:TS:2011:3819).

3. La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 22 de marzo de 2019, y la Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo lo admitió en otro de 3 de octubre de 2019, en el que aprecia que concurre en este recurso de casación la circunstancia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, prevista en el artículo 88.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), precisando que la cuestión que presenta ese interés es la siguiente:

"Determinar el alcance y extensión de los artículos 61.2 y 62.1.a) TRLHL en lo que hace a la exención de los inmuebles del Estado propiedad del Estado, afectos a la defensa nacional, cuando está cedido su uso a una empresa en virtud de concesión administrativa u otro título que comprenda la posesión y, en particular, si se mantiene la exigencia del doble requisito subjetivo y objetivo, en los términos de la sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 2017, pronunciada en el recurso de casación en interés de la Ley nº 3054/2016".

Además, el auto de admisión identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 61.2 y 62.1.a) del TRLHL.

CUARTO.- Interposición del recurso de casación.

1. La representación procesal de NAVANTIA interpuso el recurso de casación mediante escrito de 22 de noviembre de 2019, que observa los requisitos legales.

2. Comienza citando como normas infringidas los artículos 61.1, 62.1 a) y 63 del TRLHL, en relación con el artículo 54 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Asimismo, se considera infringida la sentencia de esta Sala y Sección de 27 de mayo de 2011 (casación en interés de la ley núm. 17/2011; ES:TS:2011:3819).

Seguidamente, se señala, entre otras cosas: (i) que la sentencia impugnada (FD 3º) "sostiene que la articulación de la atribución del uso de la finca concernida a través de concesión demanial implica el desplazamiento de la sujeción del derecho de propiedad y la imposibilidad de aplicar la exención establecida en el art. 62.1 a) TRLHL" (pág. 4); y (ii) que la "Sala de instancia anuda la exención prevista en el art. 62.1.a) del TRLHL al propietario y no al inmueble objeto del derecho de propiedad, tal y como exige el citado precepto", por lo que "la exención prevista en dicho artículo únicamente [se] aplicaría al Estado" (págs. 4-5).

Y se argumenta en relación con el régimen de atribución de uso de la Factoría Naval y la Fábrica de Turbinas del Arsenal de Ferrol. A este respecto, tras comenzar explicando que NAVANTIA es sucesora y titular de la rama de actividad militar que ostentaba la sociedad IZAR Construcciones Navales, S.A., previamente denominada "Empresa Nacional "Bazán" de Construcciones Navales Militares. S.A.", se narra las vicisitudes normativas, destacando, entre otras cosas: (i) que la Ley 50/1998, de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, prescribió en su artículo 54.Cuatro que "[l]as factorías, fábricas e instalaciones mencionadas en los apartados anteriores seguirán afectos a los fines de interés para la defensa nacional para las que fueron cedidas", y su Disposición Transitoria Tercera declara que "las factorías, fábricas e instalaciones objeto de este precepto, seguirán afectas a los fines de interés para la Defensa Nacional"; (ii) que el 13 de marzo de 2015, en cumplimiento del convenio de 6 de septiembre de 2001, "la Dirección General de Infraestructura de la Secretaría de Estado del Ministerio de Defensa otorgó mediante concesión demanial la explotación de las factorías indicadas en dicho convenio, transformando el título por el que" NAVANTIA "utilizaba las instalaciones temporalmente cedidas para la ejecución de la actividad de construcción y sostenimiento de la Fuerza Naval del Estado", resolución que "en la primera de las condiciones que rigen la concesión demanial otorgada en favor de NAVANTIA, dispone clara y taxativamente que "las propiedades citadas y cuyo uso parcial se autoriza mediante la presente concesión demanial, son propiedad de la Administración General del Estado, afectadas al dominio público, y asignadas al Ministerio de defensa, con destino a la defensa nacional"" (págs. 7-8); (iii) y que dicha "resolución, por tanto, no altera las condiciones inicialmente estipuladas en el convenio de 6 de septiembre de 2001 respecto a la propiedad de la Factoría Naval y Fábrica de Turbinas de Ferrol y la afectación de la misma a la Defensa Nacional, ni supone una nueva atribución de uso, pues éste ya fue conferido mediante el citado convenio", sino que se "trató de una mera modificación en orden a instrumentalizar



la colaboración suscrita entre "NAVANTIA" y el Ministerio de Defensa de conformidad con las exigencias establecidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas" (pág. 8).

Se concluye este punto resaltando "que el inmueble objeto de controversia siempre ha sido propiedad del Estado y siempre se ha encontrado afecto a la Defensa Nacional, concurriendo en el presente caso los requisitos exigidos por el art. 62.1.a) del TRLHL para eximir de tributación a los inmuebles respecto a los que concurren estas circunstancias, con independencia de si el mismo es ocupado directamente por el Estado o por una empresa pública, o de la figura jurídica con la que instrumentaliza ese derecho de uso" (pág. 8).

3. Seguidamente, se argumenta acerca de la infracción del artículo 62.1.a), en relación con los artículos 61.1 y 2 del TRLHL.

A juicio de NAVANTIA, el artículo 62.1.a) TRLHL "configura una exención de carácter real que se proyecta sobre determinados bienes inmuebles, entre los que se encuentran aquellos inmuebles del Estado afectos a la Defensa Nacional, sin hacer referencia alguna al sujeto pasivo del impuesto, ya sea una entidad privada o pública" (págs. 8-9).

A los fines de razonar la anterior afirmación, se resaltar "la naturaleza del IBI como un impuesto de naturaleza real (ex. art. 60 TRLHL)", cuyo hecho imponible "son los inmuebles, independientemente de los derechos que recaigan sobre éstos", "estableciendo exenciones justamente en relación a los inmuebles" (pág. 9). A este respecto, se cita el artículo 8º del texto refundido de la Ley de la Contribución Urbana de 1966, así como los artículos 61 y 64.a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, para después señalar que "[n]o es hasta la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la mencionada Ley 39/1988, cuando se escinde el anterior artículo 61 que define el hecho imponible y naturaleza del impuesto, en dos artículos, el 61 y 62, introduciendo en este último la actual definición del hecho imponible del impuesto que es la que establece la prelación de derechos sobre el inmueble objeto de gravamen", prelación de derechos -se dice- cuyo objetivo "no es, ni mucho menos, transformar el objeto de gravamen del impuesto (los inmuebles) en los derechos sobre los mismos sino evitar duplicidades y problemas de gestión del tributo en cuanto a la clarificación de la determinación del sujeto pasivo", "individualizar quién es el sujeto de gravamen (que solo puede ser una persona física o jurídica, nunca un inmueble" (pág. 9).

Por otra parte, la "Ley 51/2002 mantiene las exenciones objetivas sobre determinados inmuebles en función de determinadas características, pero siempre en relación a los inmuebles, no a determinados derechos sobre los mismos, lo que refuerza el hecho de que el objeto de la modificación introducida no afecta a las exenciones previstas para determinados inmuebles, como es el caso que nos ocupa.- No existiendo duda alguna en que el objeto de gravamen del impuesto son los inmuebles y, que la redacción actual del artículo 61 no sirve sino para subjetivar el impuesto, el artículo 62 claramente es ajeno a esta individualización. Es por ello que, la exclusión que supone la exención no viene referida a los distintos derechos sobre los inmuebles, sino a los inmuebles independientemente de la atribución de la obligación tributaria al sujeto pasivo que corresponda" (pág. 10).

"Del mismo modo -se dice- que el objeto de impuesto son los inmuebles, el objeto de las exenciones son -igualmente- los inmuebles, en las condiciones y requisitos que establezca la norma. Por tanto, el artículo 62 no hace sino excluir de tributación a determinados inmuebles que cumplen con una serie de requisitos (en este caso propiedad del Estado y afectos a la Defensa Nacional).- Esa naturaleza real y objetiva, tanto del impuesto, como de la exención, hace que resulte irrelevante quien, o por qué título, sea el sujeto de tributación, pues lo relevante es que determinados inmuebles en determinadas circunstancias se excluyen del perímetro de la tributación" (pág. 10), en particular, cuando sean del Estado y se encuentren afectos a la defensa nacional.

Por tanto -se concluye-, "la sentencia recurrida prescinde de finalidad y motivación del art. 62.1.a) TRLHL, y aun de su existencia, incurriendo en la infracción del precepto" (págs. 10-11).

4. En el siguiente epígrafe del escrito de interposición se alega acerca de la concurrencia de los requisitos legalmente establecidos para la aplicación de la exención.

Sobre esta cuestión se comienza indicando que el artículo 62.1.a) TRLHL establece la exención a la tributación por el IBI para aquellos bienes inmuebles que sean del Estado (requisito subjetivo) y que se encuentren afectos a la defensa nacional (requisito objetivo), requisitos que se cumplirían en el presente caso, tal y como se habría acreditado en la instancia y no se discutiría en la sentencia recurrida. De este modo, "es el inmueble en cuestión el que debe reunir los requisitos exigidos por el art. 62.1.a) del TRLHL para la aplicación de la exención a efectos del IBI y no el sujeto que lo ocupe, independientemente del título que le habilite a ello", configurándose "una exención de naturaleza real que es independiente de la persona, física o jurídica, que ostente la condición de sujeto pasivo del impuesto y del título en virtud del cual ostenta tal condición" (pág. 11).

Sin embargo, la Sala de instancia "interpreta dicho precepto desde una perspectiva errónea, pues confunde el supuesto de hecho que determina la sujeción al impuesto con el que determina la aplicación de la exención



del pago del mismo". Evidentemente, NAVANTIA "se encuentra sujeta al IBI, pues es titular de la concesión demanial otorgada por el Ministerio de Defensa para la ocupación de la finca concernida y la ejecución de actividades de Defensa Nacional, siendo este uno de los hechos imponderables previstos en el art. 61 del TRLHL", pero "esta es una circunstancia ajena al supuesto de exención previsto en el art. 62.1.a) TRLHL, pues éste prevé la exención para aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado que se encuentren afectos a la defensa nacional, sin que el precepto regulador del mismo incluya exigencia alguna respecto a quién deba ser el sujeto pasivo del impuesto para que pueda aplicarse dicha exención" (págs. 11-12).

Se insiste en que "la exención no beneficia al propietario, sino a los bienes inmuebles propiedad del Estado que se encuentren afectos a la defensa nacional, independientemente del título en virtud del cual se produzca su ocupación" (pág. 12). En este sentido, se dice: que en nuestra sentencia de 27 de mayo de 2011 destacamos "que la intención del legislador es, precisamente, evitar que opere la exención del tributo sólo cuando la afectación a la defensa nacional del bien inmueble sea directa, y así extenderla a todos los bienes en que tal afectación exista", porque "el fin de dicha exención radica en dotar a dichos inmuebles de un beneficio fiscal debido a que éstos se encuentran destinados a realizar actividades relativas a la salvaguarda de la defensa nacional" (pág. 12); que admitir la tesis de la Sala de instancia implicaría vaciar de contenido la exención, "pues únicamente operaría en aquellos supuestos en los que las actividades destinadas a la defensa nacional fueran desarrolladas directamente por los propios órganos de la Administración General del Estado"; que en la citada sentencia de 27 de mayo de 2011 destacamos "que el desarrollo de actividades privadas de manera complementaria a la actividad de Defensa Nacional no supone la desafectación del inmueble en cuestión, dado que "la actuación del Estado por medio de personas interpuestas no deja de ser en cierto modo una ficción jurídica para una mayor agilidad en la gestión de determinados intereses, pero ello no empaña la idea de que tal actividad industrial se encuentra íntimamente conectada con las funciones públicas encomendadas al Ministerio de Defensa por el Ordenamiento Jurídico"" (págs. 12-13); que "en la medida en que Navantia es una empresa 100% estatal, la distinción entre propietario y concesionario, no responde, en absoluto, a un desmembramiento entre derecho de propiedad y derecho de uso, sino a una cuestión relativa a las distintas fórmulas de organización del Sector Público", pues "tanto la propiedad y como el uso corresponde al Estado en sentido amplio, que por razones organizativas vinculadas a la regulación del Sector Público (y, por tanto, de naturaleza extra- fiscal), se separa el derecho de propiedad del de uso", además de que "la cesión del uso no nace como consecuencia de la concesión, sino que es preexistente a ésta en la medida en que se reconoce por medio del Convenio de colaboración de 6 de septiembre de 2001, y, no es hasta 2015, cuando se instrumentaliza esa cesión como una concesión administrativa" (pág. 13); que "en este caso no existe distinción efectiva entre Estado y concesionario, pues tanto Navantia como el Ministerio de Defensa, forman parte del Estado en un sentido amplio, sin que pueda considerarse, en atención al origen del beneficio fiscal, que el legislador pretendiera distinguir cuando la titularidad la ostenta directamente el Ministerio de Defensa, o una entidad del sector público, siempre -claro está- que los bienes estén afectos a la defensa nacional (fundamento principal de la exención)" (pág. 13); y, en fin, que, como dijimos en la sentencia antes citada, "la actuación del Estado mediante personas interpuestas -como las empresas de carácter público-, es una ficción que se encuentra plenamente integrada en su sistema estructural, pues se trata de entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, que desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, tal y como establece el art. 103.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público" (pág. 13).

Y se concluye "que admitir la tesis de la Sala de instancia implicaría discriminar a los bienes inmuebles del Estado afectos a la defensa nacional cuya ocupación se articula a través de títulos como la concesión administrativa de aquellos cuya ocupación se articula por título diferente o que son ocupados por órganos propios del Estado, sin que esta distinción tenga justificación alguna", lo que "carecería de toda lógica, pues la motivación de la exención objeto de controversia es la de excluir de tributación a todos los inmuebles del Estado afectos a un fin de interés general y a un servicio público como es la defensa nacional, independientemente del sujeto que desarrolle esa actividad" (pág. 14).

Para terminar, se sostiene que al "desconocer la exención, la sentencia recurrida infringe igualmente la afectación a la Defensa Nacional de la finca de referencia, expresamente prescrita por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social", en su artículo 54, en relación con su Disposición transitoria tercera (pág. 14).

5. A continuación, se fundamenta la infracción de la doctrina sentada en nuestra sentencia de 17 de mayo de 2011 (RCA en interés de la ley núm. 2812/2011), que -se apunta- "es acogida plenamente por el TSJ de Andalucía en la sentencia de fecha 17 de octubre de 2018 (Rec. 174/2018) mediante la que desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de San Fernando y deniega la posibilidad de liquidar el IBI del ejercicio 2015 a" NAVANTIA "por ostentar el derecho a ocupar la Factoría Naval y Fabrica de Artillería de



la Carraca en virtud de la concesión demanial acordada mediante la resolución de 13 de marzo de 2015" (pág. 16).

A este respecto, se subraya que nuestra doctrina se asienta en la "afectación a la defensa nacional del inmueble como circunstancia determinante de la aplicación de la exención, independientemente del título que se pueda constituir sobre el mismo", y en "que la exención objeto de controversia se encuentra reconocida a los inmuebles -no a sujetos- que ostenten el carácter de bienes propiedad del Estado por estar afectos, bien directa o indirectamente, a la Defensa Nacional", como demostraría el hecho de "que la Sala delimita la enajenación del bien como el momento a partir de cual pierde el estatus de bien afecto a la defensa nacional y, por consiguiente, el privilegio de ser objeto de la exención a efectos de IBI establecida en el art. 62.1.a) del TRLHL" (pág. 16).

6. Posteriormente, se examina nuestra sentencia núm. 1948/2017, de 12 de diciembre (RCA en interés de ley núm. 3054/2017), que el auto de admisión del presente recurso aprecia aparentemente contradictoria con la citada sentencia de 17 de mayo de 2011 (RCA en interés de la ley núm. 2812/2011).

En la sentencia de 12 de diciembre de 2017 -se dice- "la Sala analiza un supuesto en el que se produce una escisión del derecho de propiedad sobre un bien destinado a desarrollar un servicio público penitenciario, correspondiendo la propiedad del vuelo a la compañía que explota dicho servicio, en calidad de superficiaria, y la propiedad del suelo a la Generalitat de Cataluña" (pág. 17). "La Sala Tercera, por tanto, desestima la exención total del impuesto dado que la parte correspondiente al vuelo del inmueble objeto de controversia no cumple con el requisito subjetivo de propiedad exigido por" el artículo 62.1.a) TRLHL, "pues tal derecho le corresponde a una entidad privada y no a la Generalitat de Cataluña" (pág. 17). A tenor de lo anterior, NAVANTIA considera que el pronunciamiento expuesto en la sentencia de 12 de diciembre de 2017 "no es aplicable al presente caso, pues la Factoría Naval y Fábrica de Turbinas de Ferrol objeto del presente recurso nunca ha presentado escisión alguna en su titularidad, sino que ésta siempre la ha ostentado el Estado" (pág. 17), por lo que "tampoco concurre contradicción alguna con la STS de 27 de mayo de 2011, pues la desestimación de la exención del IBI respecto al vuelo del inmueble objeto de enjuiciamiento en la sentencia nº 1948/2017 de 12 de diciembre se basa en que el derecho de propiedad de dicha parte le corresponde a una entidad privada" (págs. 17-18), de modo que "una interpretación a contrario sensu implicaría que dicha exención hubiera operado en su totalidad si la parte del vuelo del inmueble hubiera sido propiedad de la Generalitat, circunstancia que es plenamente coincidente con la doctrina expuesta en la sentencia de 27 de mayo de 2011" (pág. 18).

7. Finalmente, (a) se precisa "que la pretensión deducida tiene por objeto determinar que la sentencia impugnada infringe los art. 62.1 a), 61.1, y 63 del TRLHL, en relación con el artículo 54 y la Disposición Transitoria tercera de la Ley 50/1998, pues desconoce la exención prevista en el citado art. 62.1 a) respecto a los bienes inmuebles del Estado afectos a la defensa nacional" (pág. 19); y (b) se solicita de esta "Sala que dicte doctrina jurisprudencial que fije que la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se ha de predicar de los inmuebles del Estado propiedad del Estado afectos a la defensa nacional, aun cedidos a una empresa propiedad del Estado en virtud de concesión administrativa o de otro título que comprenda la posesión" (pág. 19).

Y se concluye pidiendo a esta Sala que "dicte sentencia por la que:

1. Fije jurisprudencia y reconozca la aplicación de la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles establecida en el art. 62.1.a) TRLHL a los inmuebles propiedad del Estado y afectos a la defensa nacional, con independencia de si se encuentran cedido su uso a una empresa del Estado en virtud de una concesión administrativa o de otro derecho que comprenda la posesión.- 2. Case y anule la sentencia recurrida, con imposición de las costas a la parte recurrida.- 3. Estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por mi representada en el P.O. 341/2016 (y acumulados) en los términos solicitados en su escrito de demanda e imponga las costas a la parte demandada" (pág. 19).

QUINTO.- Oposición al recurso de casación del Concello de Ferrol.

1. Doña María de los Ángeles Villalba López, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Concello de Ferrol, se ha opuesto al recurso de casación mediante escrito de 14 de enero de 2020, que observa los requisitos legales.

2. En dicho escrito, la representación del Concello de Ferrol señala comienza razonando acerca de la denunciada infracción del artículo 62.1.a), en relación con los artículos 61.1 y 2, todos ellos del TRLHL.

A este respecto, frente a la interpretación que propugna NAVANTIA en el recurso de casación, señala, en primer lugar, que "[e]l hecho imponible no es la titularidad de la propiedad del bien, sino titularidad de la concesión demanial que NAVANTIA tiene sobre la parcela" (pág. 8). En segundo lugar, que "[a] realizarse el hecho imponible por la titularidad de la concesión demanial, el derecho de propiedad ya está configurado legalmente como un supuesto de no sujeción (61.2 TRLRHL) y, por tanto, huelga ya hablar de la exención del



propietario Administración, por naturaleza incompatible con tales supuestos de no sujeción, en tanto que la exención presupone la sujeción" (págs. 8-9); "[s]i la titularidad del derecho de propiedad sobre el que se otorga una concesión administrativa no está sujeto al IBI -se afirma-, no puede considerarse aplicable una exención tributaria respecto a dicho supuesto de no sujeción" (pág. 9). En tercer lugar, que "[l]a entrada en juego del hecho imponible delimitado por el art. 61.1.a) determina la inaplicabilidad del art. 62.1.a), porque la exención sólo encuentra aplicación cuando se dé el hecho imponible contemplado en el art. 61.1.d)" (pág. 9). En cuarto lugar, que "[l]a atribución de la concesión administrativa de la parcela ha determinado el cambio de hecho imponible y de sujeto pasivo respecto de la situación preexistente", pues ahora "el hecho imponible ya no es la titularidad de la propiedad de los bienes inmuebles sino la titularidad de la concesión administrativa y, por tanto, la exención prevista sobre el hecho imponible constituido por la propiedad de los bienes carece ya de aplicabilidad al supuesto, en virtud de las reglas previstas en el número 2 del art. 61 del TRLRHL" (pág. 9). En quinto lugar, que "en tanto que nuestro ordenamiento (art 14 de la LGT) veda la aplicación de la analogía para la extensión de las exenciones establecidas, siendo Navantia el sujeto pasivo del impuesto y siendo la concesión administrativa otorgada el hecho imponible del impuesto, resulta inviable reconocer una exención no prevista o reconocer, por analogía, una exención prevista para un sujeto pasivo distinto (el Estado) y para un hecho imponible también distinto (titularidad de la propiedad de bienes inmuebles afectos a la defensa nacional)" (pág. 9). Y, en sexto lugar, que "el hecho imponible (art. 20 LGT) es el elemento tributario más relevante, porque sin su determinación legal y su realización no existe obligación tributaria" (pág. 9), "porque la exención sólo encuentra fundamento normativo una vez producido el hecho imponible y una vez se configura como un supuesto de sujeción" (pág. 9), y "el artículo 62.1 TRLRHL sí anuda la exención a la propiedad, esto es, al hecho imponible determinado en el apartado d) del número 1 del artículo 61, porque la propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales se menciona como presupuesto normativo de la exención" (pág. 9).

3. A continuación, tras afirmarse que la "Sentencia recurrida en nada puede infringir el art. 54 ni la DT 3ª de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, porque no niega que la parcela catastral concesionada a NAVANTIA siga afecta a los fines de interés para la defensa nacional" (pág. 10), se expone porqué se estima que no existe infracción de la doctrina establecida por nuestra sentencia de fecha 27 de mayo de 2011 (Roj: STS 3819/2011 - ECLI: ES:TS:2011:3819 Id Cendoj: 28079130022011100640).

Y se mantiene que nuestra sentencia no es extrapolable a este caso por varias razones. En primer lugar, porque la propia resolución dice "que la propuesta de fijación de doctrina legal viene referida a un caso singular, el de la problemática de la aplicación del IBI a las instalaciones de NAVANTIA en el término municipal de San Fernando, insistiendo que el objeto de recurso se refiere exclusivamente a una empresa, NAVANTIA, y a determinados bienes radicados en el Ayuntamiento recurrente (San Fernando)" (pág. 10). En segundo lugar, "porque la Sentencia no fija doctrina legal, al ser desestimatoria del recurso de casación en interés de Ley interpuesto por el Ayuntamiento de San Fernando" (pág. 10). Y, en tercer lugar, "y fundamentalmente, porque el litigio fue bien diverso al que aquí se examina" (pág. 11), dado que (i) son "distintos los intervinientes como partes procesales" (pág. 11); (ii) son "distintas las características de los inmuebles", pues "el Arsenal de la Carraca y las instalaciones cedidas a Navantia en San Fernando forman parte de una única parcela catastral a diferencia de lo que ocurre en Ferrol, que son parcelas distintas, no habiendo puesto jamás en duda el Concello ferrolano la procedencia de la exención tributaria de la parcela catastral correspondiente al Arsenal" (pág. 11); y (iii) "es completamente distinta la configuración jurídica de la cuestión litigiosa" (pág. 12), porque en "el caso contemplado en la STS de 27.05.2011 se partía de que el hecho imponible del IBI controvertido venía determinado por la titularidad del Estado de la parcela", invocando el Estado "la aplicación de una exención con relación a ese hecho imponible", "circunstancia determinante en el razonar de la Sala al desestimar el recurso de casación al no apreciar infracción normativa en la Sentencia recurrida", y "el recurso de casación en interés de Ley interpuesto por el Ayuntamiento de San Fernando se fundamentó en la alegación de una interpretación errónea mantenida por el TSJ AND de los artículos 62.1 TRLRHL y 54 de la Ley 50/1998 que el Tribunal Supremo no apreció y que no son los preceptos en los que el TSJ de Galicia basa su decisión" (pág. 12).

4. Posteriormente, se responde a las consideraciones que se realizan en el recurso sobre nuestra sentencia 1948/2017, de 12 de diciembre, dictada en el recurso de casación en interés de Ley 3054/2016 (Roj: STS 4509/2017 - ECLI: ES:TS:2017:4509 Id Cendoj: 28079130022017100458).

Sobre este particular se afirma: (i) que el "supuesto del que conoció el Tribunal Supremo tiene por origen, efectivamente, un derecho de superficie constituido sobre parcela propiedad de la Generalitat de Cataluña" (pág. 13); (ii) que se omite en el recurso de casación interpuesto por NAVANTIA que el objeto del debate resuelto por el Tribunal Supremo versó sobre si cabía o no la exención objetiva parcial correspondiente al valor catastral del suelo de dicha parcela" (pág. 13); (iii) que en nuestra sentencia de 12 de diciembre de 2017 dijimos que "la realización del hecho imponible por la titularidad de la concesión administrativa determina la no sujeción del derecho de propiedad, resultando sujeto pasivo del impuesto, a título de contribuyente, la



concesionaria" (pág. 13); (iv) que, "como se sostiene en la Sentencia recurrida cuya casación se pretende, al constituirse sobre la parcela una concesión administrativa a favor de Navantia el hecho imponible sujeto a IBI no es la titularidad de la propiedad del bien sino la titularidad de la concesión administrativa y, por consiguiente, el requisito subjetivo preciso para entender concurrente la exención no se cumple porque la misma, cuando se dan además los requisitos objetivos, sólo se extiende a la titularidad de la propiedad, esto es, cuando el titular de la propiedad es el sujeto pasivo del impuesto a título de contribuyente" (págs. 13-14); (v) que la "exención fiscal que se pretende presupone el hecho imponible de la titularidad de la propiedad del bien (sujeción) y, por tanto, que el titular del derecho de propiedad sea el sujeto pasivo del impuesto a título de contribuyente", y en "virtud de la concesión administrativa otorgada a Navantia sobre la parcela, el hecho imponible es la titularidad de dicho derecho (sujeción) y la titularidad del derecho de propiedad no es hecho imponible sujeto al impuesto", por lo que "no puede darse la exención pretendida, al incumplirse el requisito subjetivo" exigible para ello (pág. 14); (vi) que la "concesión administrativa no supone una mera ocupación temporal, como se arguye, sino un derecho pleno sobre la misma que, conforme al art. 9 de la Ley del Catastro (RDLeg 1/2004), le atribuye la condición de titular catastral de la parcela y en la [que] NAVANTIA desarrolla y ejecuta todo tipo de actividades conforme con su objeto social, no sólo militares ni relacionadas con la defensa nacional" (pág. 16); (vii) que lo que "ocurre en nuestro supuesto, al resultar distinta la naturaleza del derecho de superficie allí contemplado y de concesión administrativa demanial que nos concierne, es que aquí no es posible discernir las titularidades sobre el mismo bien catastral ni la valoración catastral separada entre suelo y elementos edificados de la parcela, porque a los efectos del impuesto de bienes inmuebles la titularidad de la concesión administrativa excluye cualesquiera otras que pudieran coexistir sobre la parcela" (pág. 16); y (viii), en fin, que no existe "contradicción entre las STS de 27.05.2011 y de 12.12.2017" (pág. 16), pero por razones distintas a las que arguye NAVANTIA, y frente a lo que sostiene el auto de admisión del recurso.

5. Finalmente, se subraya "que NAVANTIA no considera infringidos por la Sentencia de instancia los artículos 61.2 del TRLRHL y 9 del TRLCI, que son las normas en las que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia basó su decisión", sino que solicita de esta "Sala que dicte doctrina jurisprudencial que fije que la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se ha de predicar de los inmuebles del Estado propiedad del Estado afectos a la defensa nacional, aun cedidos a una empresa propiedad del Estado en virtud de concesión administrativa o de otro título que comprenda la posesión" (pág. 18).

A juicio de la parte recurrida, sin embargo, la sentencia impugnada "aplica adecuadamente el Derecho, no se opone a los criterios establecidos en la STS de 27.05.2011 y, al contrario, sigue los mantenidos en la Sentencia de 12.12.2017 sin que NAVANTIA ofrezca razones convincentes por los que haya de modificarse, por lo que debe mantenerse que la aplicación de la exención establecida en el artículo 62.1 TRLRHL exige el doble requisito subjetivo y objetivo, en los términos de la sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 2017, pronunciada en el recurso de casación en interés de la Ley no 3054/2016 y que, en consecuencia, debe declararse no haber lugar al recurso de casación porque en nuestro caso el requisito subjetivo del precepto no se cumple al no alcanzar la titularidad sobre la concesión administrativa sobre el bien que, con arreglo al artículo 61.1 TRLHL, constituye el hecho imponible del impuesto" (págs. 18-19).

Y se acaba solicitando de esta Sala, a tenor de lo expuesto, que desestime el "recurso y se confirme la sentencia apelada, con costas a la recurrente" (pág. 19).

SEXTO.- Señalamiento para deliberación, votación y fallo.

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA, la Sección no consideró necesaria la celebración de vista pública, por lo que las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en providencia de 22 de enero de 2020, señalándose al efecto, mediante providencia de 17 de junio de 2020, el día 15 de septiembre de 2020 para la votación y fallo del recurso, fecha, en la que, efectivamente y previa deliberación, tuvieron lugar dichos actos, por los medios tecnológicos disponibles por esta Sección como consecuencia de las disfunciones generadas por el COVID-19, con el resultado que se expresa a continuación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación y cuestión con interés casacional objetivo.

El objeto de esta sentencia consiste en determinar si la pronunciada por la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, impugnada en casación por NAVANTIA, es o no conforme a Derecho al denegar a la demandante en la instancia -a partir de 2015- la exención en el IBI establecida en el artículo 62.1.a) TRLHL, debido a que, como consecuencia de la resolución de 13 de marzo de 2015, del Director General de Infraestructuras, dependiente del Ministerio de Defensa, se modifica el título jurídico en virtud del cual NAVANTIA ostenta el uso de la finca concernida, que pasa de cesión temporal de uso a concesión demanial,



con efectos desde el 21 de noviembre de 2014. Y, como hemos reflejado en los Antecedentes, deniega la exención, en síntesis, con el siguiente razonamiento: (i) "la exención de la concesionaria solamente tendría justificación en la titularidad estatal de la parcela y su afectación a la defensa nacional"; (ii) "pero tal exención solo se hace perceptible si el Estado estuviese sujeto al Impuesto"; (iii) y "es el caso que por imperativo de lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, en relación con el artículo 61.2 TRLHL", "la concesión administrativa desplaza la sujeción del derecho de propiedad y, en consecuencia, la exención que beneficia al propietario, si no está sujeto al impuesto, no puede hacerse valer en favor del concesionario"; (iv) "[d]e lo que se sigue la corrección de la tesis de la sentencia apelada, en la medida en que, ahora sí, Navantia es sujeto pasivo del impuesto, sin que la exención en favor del Estado juegue en su favor en cuanto desconectada de la obligación tributaria desde el momento en que el derecho de propiedad no aparece sujeto al hecho imponible del tributo" (FD 3º).

Recordemos que la cuestión con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia que suscita este recurso de casación, según se obtiene de la delimitación practicada por la Sección Primera de esta Sala en el auto de admisión de 3 de octubre de 2019, es la que reproducimos a continuación:

"Determinar el alcance y extensión de los artículos 61.2 y 62.1.a) TRLHL en lo que hace a la exención de los inmuebles del Estado propiedad del Estado, afectos a la defensa nacional, cuando está cedido su uso a una empresa en virtud de concesión administrativa u otro título que comprenda la posesión y, en particular, si se mantiene la exigencia del doble requisito subjetivo y objetivo, en los términos de la sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 2017, pronunciada en el recurso de casación en interés de la Ley nº 3054/2016".

Además, el auto de admisión (a) identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 61.2 y 62.1.a) del TRLHL; (b) aclara -gráficamente- que, según la Sala a quo, se "produciría una especie de "reacción en cadena": el cambio del título jurídico de uso conllevaría la no sujeción de la Administración estatal al IBI; que, a su vez, provocaría la sujeción de Navantia como concesionaria, con el consiguiente efecto de que no resultaría posible la aplicación de la exención al no cumplirse el requisito subjetivo de la propiedad del bien"; y (c) considera que existe una contradicción entre los criterios establecidos en las sentencias de esta Sala y Sección de 17 de mayo 2011 (RCA en interés de la ley núm. 17/2011), y de 12 de diciembre de 2017 (RCA en interés de la ley núm. 3054/2017).

SEGUNDO.- Preceptos del TRLHL concernidos en este proceso, y algunas consideraciones previas a la resolución de la cuestión casacional objetiva.

1. El beneficio fiscal controvertido se contenía en un principio en el artículo 64.a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, a tenor del cual, "[g]ozarán de exención los siguientes bienes": "[l]os que sean propiedad del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, y estén directamente afectos a la defensa nacional, seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios; (...)". Como consecuencia de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la citada Ley 39/1988, la exención pasó a regularse en el artículo 62.1.a) y a señalar, en una redacción que se conserva en el vigente TRLHL, que "[e]starán exentos los siguientes inmuebles": "[l]os que sean propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que estén directamente afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional".

2. Una correcta hermenéutica del precepto que acabamos de reproducir precisa tener en consideración lo previsto en los artículos 60, 61 y 63 del TRLHL.

El artículo 60 TRLHL dispone que "[e]l impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley".

Por su parte, el artículo 61 TRLHL establece en los apartados e incisos que nos interesan:

1. Constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

- a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- b) De un derecho real de superficie.
- c) De un derecho real de usufructo.
- d) Del derecho de propiedad.

2. La realización del hecho imponible que corresponda de entre los definidos en el apartado anterior por el orden en él establecido determinará la no sujeción del inmueble urbano o rústico a las restantes modalidades en el mismo previstas. (...)"



Y, en fin, el artículo 63.1, párrafo primero, TRLHL, identifica como sujetos pasivos, a título de contribuyentes, a "las personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto".

3. Una vez reflejados los preceptos implicados, es importante destacar que no es objeto de discusión en este proceso que la finca controvertida está afecta a la defensa nacional, que es íntegramente propiedad del Estado, y que este es titular del 100% de las acciones de la sociedad NAVANTIA. La sentencia impugnada solo le niega a esta última la exención en el IBI prevista en el artículo 62.1.a) TRLHL porque entiende que la transformación del título por el que NAVANTIA utiliza las instalaciones navales de Ferrol en una concesión demanial, determina que, en virtud del artículo 61, apartados 1 y 2, TRLHL, el Estado deje de estar sujeto al IBI -en tanto que no realiza el hecho imponible-, no siendo sujeto pasivo del mismo (artículo 63 TRLHL). Y es que, según la Sala a quo, "la exención que beneficia al propietario, si no está sujeto al impuesto, no puede hacerse valer en favor del concesionario".

4. Frente al criterio del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, hay que remarcar que el IBI es "un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles" (artículo 60 TRLHL), y que, como sostiene la representación de NAVANTIA, cuando el artículo 62.1.a) TRLHL dispone que estarán exentos los "inmuebles" del "Estado afectos a la defensa nacional", establece una exención de carácter objetivo (el precepto hace mención solo a los inmuebles, no a los sujetos pasivos), exigiendo únicamente que los inmuebles (1º) sean propiedad del Estado y (2º) estén afectos a la defensa nacional, con independencia -como hemos dicho en anteriores pronunciamientos que en seguida recordaremos- de si los mismos son utilizados directamente por el Estado o por una empresa pública, o de la figura jurídica con la que instrumentaliza su derecho de uso.

5. En línea con lo anterior, tiene razón la actora en que el objetivo de la prelación de derechos sobre el inmueble objeto de gravamen que establece el artículo 61 TRLHL es, simplemente, individualizar quién es el sujeto pasivo del tributo, que solo puede ser una persona física o jurídica, nunca un inmueble; y en que la exención no beneficia al propietario, sino a los bienes inmuebles propiedad del Estado que se encuentren afectos a la defensa nacional, independientemente del título en virtud del cual se produzca su ocupación.

6. Y coincidimos asimismo con NAVANTIA en que, en principio, no existe contradicción entre nuestras sentencias de 17 de mayo de 2011 y 12 de diciembre de 2017.

Y es que la última de las citadas analiza un supuesto en el que se produce una escisión del derecho de propiedad sobre un bien destinado a desarrollar un servicio público penitenciario, correspondiendo la propiedad del vuelo a la compañía que explota dicho servicio, en calidad de superficiaria, y la propiedad del suelo a la Generalitat de Cataluña. Así se pone de relieve en el FJ 4º al señalar que "el bien en el que se presta el servicio penitenciario conocido como "Brians-2" por la Generalitat de Cataluña, presenta escindida su titularidad: sobre el suelo, dicha Administración Pública ostenta la propiedad, sobre el vuelo, Can Brians 2, S.A., durante los ejercicios tributarios a que se refiere este litigio (30 de septiembre de 2009 a 30 de septiembre de 2013), era titular de un derecho de superficie". Razón por la cual se concluye que "[s]i, sobre el inmueble litigioso, la Generalitat de Cataluña es la propietaria del suelo y la mencionada compañía lo es del vuelo, en cuanto superficiaria, y si sobre un mismo bien catastral caben que concurren diversas titularidades, siendo también factible la valoración catastral separada de sus distintos elementos, resulta de todo punto coherente y ajustado al diseño que del IBI ha realizado el legislador concluir que dicho impuesto, que grava el valor catastral de los bienes inmuebles (artículo 60, en relación con el 65, TRLHL), pueda recaer sobre diferentes titularidades" (FJ 5º).

El fundamento jurídico 3º de la sentencia, por otro lado, hace afirmaciones que coinciden plenamente o pueden interpretarse de conformidad con el criterio de la sentencia de 17 de mayo de 2011. En primer lugar, se dice que el "artículo 62.1 TRLHL establece exenciones objetivas del impuesto, esto es, dispensas que atienden a la naturaleza del bien sobre el que se realiza el hecho imponible"; y que "su letra a) declara exentos los inmuebles que sean propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que estén afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional",

En segundo lugar, que "[l]a exención requiere, pues, la concurrencia de dos requisitos, uno subjetivo y otro objetivo. El primero atiende a la titularidad del bien, que ha de serlo del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales. Pero este requisito subjetivo presenta una nota de talante objetivo: no alcanza a cualquiera de las titularidades sobre los bienes que, con arreglo al artículo 61.1 TRLHL, constituye el hecho imponible del impuesto (concesión administrativa, derecho real de superficie, derecho real de usufructo y derecho de propiedad), sino sólo a la propiedad". Cabe interpretar aquí que para que tenga lugar la exención en el IBI el inmueble tiene que ser de titularidad del Estado (en el caso de los afectos a la defensa nacional), pero



en condición de propietario, que es, precisa e inequívocamente, la condición que reclama el artículo 62.1.a) TRLHL, y concurre en el caso examinado en este proceso.

En tercer y último lugar, se asevera que "[e]l requisito objetivo supone que, además, el bien debe estar afecto a la seguridad ciudadana o a los servicios educativos o penitenciarios, así como, en el caso de los del Estado, a la defensa nacional".

TERCERO.- Respuesta a la cuestión casacional objetiva: la sentencia de esta Sala y Sección de 11 de junio de 2020, dictada en el recurso de casación núm. 3138/2017 .

En todo caso, si existiera una contradicción entre los criterios formulados en nuestras sentencias de 17 de mayo de 2011 y 12 de diciembre de 2017, es claro que nos habríamos decantado por los de la primera al remitirnos íntegramente a sus postulados en la reciente sentencia núm. 743/2020, de 11 de junio, dictada en el recurso de casación núm. 3138/2017.

Así, decíamos en su fundamento jurídico tercero:

"En relación con la exención del artículo 62.1.a) TRLHL para los bienes afectos a la defensa nacional solo nos hemos pronunciado brevemente en la sentencia de esta Sección de 27 de mayo de 2011, pero lo hemos hecho en unos términos lo suficientemente rotundos y claros como para resolver algunas de las incógnitas que se plantean en el recurso de casación.

En particular, decíamos en aquella sentencia, con interés para la resolución de este proceso:

" **QUINTO.- (...).** El hecho imponible del IBI está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles. Dichos inmuebles tienen reconocida la exención en el Impuesto sobre Bienes inmuebles dado su carácter de bienes propiedad del Estado de interés militar por estar afectos, bien directa o indirectamente, a la Defensa Nacional.

La exigencia de que el inmueble propiedad del Estado esté afecto a la Defensa Nacional ha de ser interpretada con criterio amplio . La evolución legislativa nos lleva a entenderlo así pues la afección a los intereses de la Defensa Nacional ya no tiene que producirse "directamente" como imponía el artículo 64.a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre , reguladora de las Haciendas Locales. La justificación última que abrigó la reforma ya en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre -como se señaló en explicación de la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado- fue "reforzar la seguridad jurídica en el supuesto de exención del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente a los bienes afectados a un interés público tan relevante y exclusivo del Estado como es la Defensa Nacional; **parece evidente que la intención del legislador no era otra que, de esta manera, evitar que opere la exención del tributo sólo cuando la afectación a la Defensa Nacional del bien inmueble sea directa, y así extenderla -a partir de la entrada en vigor de la reforma- a todos los bienes en que tal afectación exista, independientemente de que esta pueda considerarse de mayor o menor intensidad.**

Es lo cierto que, hasta ahora y sobre la base de la anterior redacción del precepto reformado, los tribunales de esta Jurisdicción han ofrecido una interpretación harto restrictiva y limitada de la exención y ha sido, en muchas ocasiones, precisamente el adverbio "directamente" el que ha venido justificando la no aplicación de la exención de los bienes.

En el caso que nos ocupa el inmueble que ocupa NAVANTIA ha de considerarse como un bien originariamente afecto a la Defensa Nacional como así resulta de los términos del artículo 15 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de la Defensa Nacional , que prevé la infraestructura industrial (la industria militar) como una de las que se integran en la coordinación de los recursos de la Nación, necesarios para lograr los objetivos fijados en la política de defensa.

No hay incompatibilidad entre la naturaleza de estos terrenos, propiedad del Estado y de interés para la Defensa Nacional, y la circunstancia de que NAVANTIA realice actividades que por su propia naturaleza persigan un **fin lucrativo**. Ni la **naturaleza jurídica de aquella empresa** ni el **fin lucrativo** que la misma pueda perseguir desvirtúan la naturaleza de aquellos terrenos ni el fin público que los mismos cumplen como afectos, directa o indirectamente, a la Defensa Nacional, **sin perjuicio de que su gestión se encomiende a una empresa**, sin que esta gestión conlleve ninguna transmisión o cesión de terrenos, que siguen siendo de titularidad estatal, así como tampoco altera el fin, que sigue siendo el alcance o logro de uno de los objetivos del servicio público de la Defensa Nacional. La actuación del Estado por medio de personas interpuestas no deja de ser en cierto modo una ficción jurídica para una mayor agilidad en la gestión de determinados intereses, pero ello no empaña la idea de que tal actividad industrial se encuentra íntimamente conectada con las funciones públicas encomendadas al Ministerio de Defensa por el Ordenamiento Jurídico" (el énfasis no es del original)".

Y en el fundamento jurídico cuarto reiteramos:



"4. Efectivamente, recordemos que en nuestra sentencia de 27 de mayo de 2011 hemos reflejado que "[l]a exigencia de que el inmueble propiedad del Estado esté afecto a la Defensa Nacional ha de ser interpretada con criterio amplio"; que "la afección a los intereses de la Defensa Nacional ya no tiene que producirse "directamente" como imponía el artículo 64.a) de la Ley 39/1988"; que "[l]a justificación última que abrigó la reforma ya en la Ley 51/2002" fue "reforzar la seguridad jurídica en el supuesto de exención del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente a los bienes afectados a un interés público tan relevante y exclusivo del Estado como es la Defensa Nacional"; que "la intención del legislador" fue "evitar que opere la exención del tributo sólo cuando la afectación a la Defensa Nacional del bien inmueble sea directa, y así extenderla" a "todos los bienes en que tal afectación exista, independientemente de que esta pueda considerarse de mayor o menor intensidad" o de que se lleve a cabo "directa o indirectamente"; que ya no cabe la interpretación "restrictiva y limitada de la exención" que venían justificando algunos tribunales con apoyo en el adverbio "directamente"; y que ni la "naturaleza jurídica" de la empresa que realice la gestión ni el "fin lucrativo que la misma pueda perseguir" desvirtúan el fin público que el inmueble cumple como afecto a la defensa nacional".

CUARTO.- Criterios interpretativos sobre los artículos 61 y 62.1.a) TRLHL.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, y según ordena el artículo 93.1 LJCA, procede fijar la siguiente interpretación del precepto legal concernido en este litigio:

El IBI es "un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles" (artículo 60 TRLHL), y cuando el artículo 62.1.a) TRLHL dispone que estarán exentos los "inmuebles" del "Estado afectos a la defensa nacional", establece una exención de carácter objetivo, exigiendo únicamente que los inmuebles (1º) sean propiedad del Estado y (2º) estén afectos a la defensa nacional, con independencia de si los mismos son utilizados directamente por el Estado o por una empresa pública, o de si la figura jurídica con la que instrumentaliza su derecho de uso es la concesión demanial. De manera que el objetivo de la prelación de derechos sobre el inmueble objeto de gravamen que establece el artículo 61 TRLHL es, simplemente, individualizar quién es el sujeto pasivo del tributo, que solo puede ser una persona física o jurídica, nunca un inmueble.

QUINTO.- Resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.

A luz de los anteriores criterios interpretativos, procede estimar el recurso de casación deducido por la representación procesal de NAVANTIA, pues la sentencia recurrida ha interpretado de manera incorrecta el ordenamiento jurídico al negar a dicha sociedad la exención en el IBI prevista en el artículo 62.1.a) TRLHL porque entiende que la transformación del título por el que NAVANTIA utiliza las instalaciones navales de Ferrol en una concesión demanial, determina que, en virtud del artículo 61, apartados 1 y 2, TRLHL, el Estado deje de estar sujeto al IBI -en tanto que no realiza el hecho imponible-, no siendo sujeto pasivo del mismo (artículo 63 TRLHL). Y ello con fundamento en que "la exención que beneficia al propietario, si no está sujeto al impuesto, no puede hacerse valer en favor del concesionario", lo que contraviene el criterio expresado en el fundamento jurídico anterior.

Lo señalado implica asimismo la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de NAVANTIA.

SEXTO.- Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración expresa de condena en dicho concepto en lo que se refiere a las causadas en este recurso de casación; y por lo que se refiere a las costas de la instancia, a tenor del artículo 139.1 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, conforme al criterio interpretativo general y reiteradamente aplicado por este Tribunal Supremo.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia.

Segundo. Haber lugar al recurso de casación el recurso de casación interpuesto por don Luis Sánchez González, Procurador de los Tribunales y de NAVANTIA, S.A., contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 51/2019, de 30 de enero de 2019, que desestima el recurso de apelación núm. 15055/2018, interpuesto por dicha mercantil contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ferrol en el recurso núm. 341/2016, en materia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sentencia que se casa y anula.



Tercero. Estimar el recurso de apelación núm. 15055/2018 interpuesto por NAVANTIA, S.A. frente a la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ferrol en el procedimiento núm. 341/2016 (y acumulados), de 10 de septiembre de 2018, que desestimó los recursos formulados por Navantia, S.A. frente a la desestimación por silencio administrativo de la solicitud efectuada de exención en materia de bienes inmuebles del ejercicio 2016 y sucesivos, correspondientes a la parcela catastral 2743002NJ6124S0001YX; la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto por Navantia S.A frente a la notificación colectiva de la liquidación publicada en el BOP de A Coruña de 9 de junio de 2016 correspondiente al IBI ejercicio 2016; y la desestimación por silencio del recurso de reposición interpuesto por Navantia, S.A. frente a la resolución desestimatoria de la solicitud de exención. Actos y resoluciones administrativos que se declaran nulos al no ser conformes a Derecho.

Cuarto. No hacer imposición de las costas procesales de esta casación, ni de las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Nicolás Maurandi Guillén D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Ángel Aguallo Avilés, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.