

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 5 de marzo de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 2060/2024

SUMARIO:

CC.AA. Castilla y León. Tributos propios. Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos de agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión. Río cuya cuenca sea supracomunitaria. Constituye el hecho imponible del impuesto, la alteración o modificación sustancial de los valores naturales de los ríos como consecuencia del uso o aprovechamiento para la producción de energía eléctrica del agua embalsada mediante presas situadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Es necesario analizar el art. 149.1.22ª CE, que dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre: «La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial». Será pertinente, dado que nos encontramos ante un tributo eminentemente medioambiental, tomar en consideración asimismo el art.149.1.23ª CE, que establece la competencia del Estado sobre la protección del medio ambiente, pero reconoce facultades normativas a las comunidades autónomas en este ámbito. Por último, es obligado estar a lo dispuesto en el art. 157.2 CE, dado que la afección gravada por el impuesto puede referirse a toda la cuenca a pesar de que el aprovechamiento de la que surja se encuentre en el territorio de la comunidad autónoma: «Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios». La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si es conforme a derecho la exacción del Impuesto de Castilla y León sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, cuando se grave la alteración o modificación sustancial de los valores naturales de un río cuya cuenca sea supracomunitaria como consecuencia del uso o aprovechamiento para la producción de energía eléctrica del agua embalsada mediante una presa situada en el territorio de la comunidad autónoma de Castilla y León.

TRIBUNAL SUPREMO

AUTO

Magistrados/as

RAFAEL TOLEDANO CANTERO
PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 05/03/2025
Tipo de procedimiento: R. CASACION
Número del procedimiento: 2060/2024
Materia:

Síguenos en...



Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2060/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA**

A U T O

Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 5 de marzo de 2025.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La mercantil IBERDROLA GENERACIÓN, S.A.U., representada por la procuradora Sra. González Riocerezo, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Comisión de Reclamaciones Económico-Administrativas de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, de 2 de marzo de 2022, que desestimó la reclamación número 73/2020 presentada frente a la resolución del Servicio de Gestión Tributaria de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de esa Consejería, de 17 de noviembre de 2020, que inadmitió la solicitud de rectificación (y de devolución de ingresos indebidos) de las autoliquidaciones correspondientes a diez aprovechamientos hidroeléctricos que se habían presentado en concepto de impuesto sobre la afección medioambiental, causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, año 2016, con una cuota tributaria total de 28.902.500 euros.

La sentencia de 31 de octubre de 2023, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León desestimó el citado recurso, tramitado con el núm. 689/2022.

Esta sentencia, que constituye el objeto del presente recurso de casación, desestima el recurso con fundamento en que existen abundantes precedentes en los que la misma sala ha desestimado iguales pretensiones en relación con el impuesto concernido y en los que se concluía que no era necesario suscitar cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional ni cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, resaltando la inadmisión de un recurso de casación interpuesto por la misma recurrente frente a la sentencia de idéntica sala de 29 de septiembre de 2017, dictada en el procedimiento ordinario 613/2016, por providencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2018 en la que se consideraba que las cuestiones planteadas habían sido resueltas en las sentencias de 31 de enero de 2018, dictadas en los recursos de casación 532/2015 y 3599/2014, así como la del preparado contra la sentencia de 2 de junio de 2020, recurso 1011/2018, mediante providencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2020, en la que se sostenía que el asunto carecía manifiestamente de interés casacional objetivo. Alude también la sentencia de instancia a los autos del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2018 y 16 de enero de 2019 (recursos de casación 3450/2018 y 4688/2018), que inadmitieron por carencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia los recursos de casación que fueron interpuestos contra sentencias relativas a impuestos parecidos al de autos. Seguidamente aduce que la propia sociedad actora interpuso sendos recursos contencioso administrativos contra las liquidaciones del mismo impuesto medioambiental correspondientes a los ejercicios 2012, 2013, 2014 y 2015, que en los

Síguenos en...



cuatro interés que se planteara tanto cuestión de inconstitucionalidad como cuestión prejudicial por motivos no tan diferentes como los que ahora aduce y que tal pretensión fue desestimada por las sentencias de 29 de septiembre de 2017 y de 1 de octubre, 23 de septiembre y 14 de noviembre de 2019 (dictadas en los procedimientos ordinarios números 613/2016, 63/2018, 64/2018 y 1001/2018), sentencias que adquirieron firmeza al haberse inadmitido por el Tribunal Supremo los recursos de casación preparados frente a ellas. Asimismo, la sentencia advierte que existen sentencias de este Tribunal Supremo que se refieren a las tres modalidades del impuesto, y no solo a la que grava la afección medioambiental generada por parques eólicos, citando en particular la sentencia del 31 de enero de 2018 (casación n.º 3599/2014). En definitiva, con base en todos estos precedentes considera que las autoliquidaciones cuya rectificación se pretendió eran conformes a derecho por serlo el tributo mismo concernido.

Solicitada aclaración y complemento de esta resolución al entender la recurrente que no contenía los motivos por los cuales la sala de instancia habría considerado que la regulación del Impuesto examinado, en lo concerniente a las instalaciones hidroeléctricas, no está viciada de inconstitucionalidad por vulnerar el contenido de los artículos 149.1.22ª y 157 de la Constitución española [«CE»], la misma fue denegada en auto de 19 de diciembre de 2023.

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

1.La parte recurrente, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

1.1. El artículo 33 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»], en conexión con los artículos 67 a 72 del mismo cuerpo legal, los artículos 18, 245 y 249 a 267 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial [«LOPJ»] y los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución española [«CE»].

1.2. Los artículos 149.1.22ª y 157 CE.

1.3. El artículo 1 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

2.Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que, según se infiere de sus explicaciones, si la sentencia hubiera considerado las normas invocadas y que se reputan infringidas, habría elevado una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en tanto el tributo examinado se ha aprobado por una administración que carece de competencias en materia de aguas cuando su uso o aprovechamiento es compartido por más de una comunidad autónoma. Agrega que, de haberse apreciado infracción de la Directiva 2001/42/CE, también habría dictado una resolución de distinto sentido a la emitida.

3.Justifica que la normativa que entiende vulnerada forma parte del Derecho estatal.

4.Del escrito de preparación se infiere que considera acaece interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque concurren las circunstancias contempladas en las letras c) y d) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»] y la presunción prevista en el artículo 88.3.a) del mismo texto legal.

TERCERO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala sentenciadora tuvo por preparado el recurso de casación por medio de auto de 27 de febrero de 2024, habiendo comparecido el procurador don Ramón Rodríguez Nogueira, en representación de la entidad mercantil recurrente, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de quince días señalado en el artículo 89.5 LJCA. También lo ha hecho, como recurrida, la letrada de la Junta de Castilla y León, quien se opone a la admisión del recurso. Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación.

En primer lugar, desde un punto de vista formal, debe señalarse que el escrito de preparación ha sido presentado en plazo (artículo 89.1 LJCA), contra resolución susceptible de casación (artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y por quien está legitimado, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA), habiéndose justificado tales extremos y los demás requisitos exigidos en el artículo 89.2 LJCA.

De otro lado, se han identificado debidamente las normas cuya infracción se imputa a la resolución de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar la necesidad de su debida observancia en el proceso de instancia, así como su relevancia en el sentido del fallo.

SEGUNDO.- *Cuestión litigiosa y marco jurídico.*

La cuestión con interés casacional que plantea el presente recurso debe pasar necesariamente por determinar si una comunidad autónoma tiene competencia para gravar mediante un impuesto la afección medioambiental generada por el uso o aprovechamiento de recursos hídricos cuando se encuentren en una cuenca intracomunitaria.

A fin de delimitar más estrechamente la cuestión que posee un verdadero interés casacional es preciso recordar que el tributo objeto de las autoliquidaciones respecto de las que se solicitó la rectificación, y cuya conformidad a derecho se cuestiona, grava distintas manifestaciones, aprovechamientos del agua embalsada, parques eólicos e instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión en la versión aplicable *ratione temporis*, siendo la que nos ocupa en este caso la afección medioambiental por aprovechamientos de agua embalsada.

Se trata de un impuesto propio de la comunidad autónoma con finalidad extrafiscal que se encuentra regulado en el título II del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos [«TRTCyL»].

Constituye el hecho imponible del impuesto, por lo que a la modalidad que dio lugar a las autoliquidaciones presentadas se refiere, según dispone el artículo 51 de este texto legal, «(l) alteración o modificación sustancial de los valores naturales de los ríos como consecuencia del uso o aprovechamiento para la producción de energía eléctrica del agua embalsada mediante presas situadas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León».

A fin de resolver la cuestión en la que esta Sala encuentra un verdadero interés casacional objetivo será necesario analizar lo dispuesto en el artículo 149.1.22ª CE, que dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre: «La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial».

Será pertinente, dado que nos encontramos ante un tributo eminentemente medioambiental, tomar en consideración asimismo el artículo 149.1.23ª de la Carta Magna, que establece la competencia del Estado sobre la protección del medio ambiente, pero reconoce facultades normativas a las comunidades autónomas en este ámbito: «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias».

Por último, es obligado estar a lo dispuesto en el artículo 157.2 CE, dado que la afección gravada por el impuesto puede referirse a toda la cuenca a pesar de que el aprovechamiento de la que surja se encuentre en el territorio de la comunidad autónoma: «Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios».

TERCERO.- *Verificación de la existencia de interés casacional objetivo en el recurso.*

1. Existe, a juicio de esta Sala, interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en la cuestión que se plantea en este recurso, atinente a la posibilidad de gravar la afección medioambiental causada por el uso o aprovechamiento de recursos hídricos procedentes de cuencas intercomunitarias, sobre la que no hay un pronunciamiento expreso en la sentencia de instancia, por cuanto no existe jurisprudencia de esta Sala que la resuelva, con lo que debe prestarse aquiescencia al recurrente sobre que concurre la presunción contenida en el artículo 88.3.a) LJCA.

A pesar de que se han dictado varios pronunciamientos por esta Sala sobre el impuesto concernido establecido en la Ley de Castilla y León 1/2012, de 28 de febrero, verbigracia sentencias de 30 de enero (recurso 532/2015; ES:TS:2018:243); de 28 de febrero (recurso 3279/2014, ES:TS:2018:654); y de 10 de abril de 2018 (recursos 3572/2014 ;ES:TS:2018:1325; y 3285/2014 ; ES:TS:2018:1235), en ninguno de ellos se analiza si la modalidad de afección ambiental gravada en este caso, cuando los recursos hidrológicos que se aprovechen provengan de una cuenca que discurra por más de una comunidad autónoma, resulta exigible por la comunidad en cuyo territorio se halle el aprovechamiento hidroeléctrico concreto.

2. En efecto, como aduce la recurrente, el Tribunal Constitucional ha emitido distintos pronunciamientos interpretando el alcance del artículo 149.1.22ª CE en el sentido de que el conjunto de unos intereses supracomunitarios debe ser gestionado de forma homogénea, sin que sea viable constitucionalmente la compartimentación del régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial en atención a los límites geográficos de las comunidades autónomas. Es el caso de la sentencia 30/2011, de 16 de marzo -Recurso de inconstitucionalidad 5120-2007-, en la que se decreta la nulidad de la disposición estatutaria que atribuye a Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, o de la sentencia 32/2011, de 17 de marzo -Recurso de inconstitucionalidad 1710-2008-, que declara la nulidad parcial del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en cuanto le otorga a esta comunidad competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca hidrográfica del Duero con nacimiento en su territorio y que derivan a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma.

Habida cuenta de que es necesario poner en relación esta doctrina constitucional con la cuestión que aquí se suscita, relativa a las competencias de creación y exigencia de tributos cuyo objeto sea la afección medioambiental de recursos obtenidos en cuencas supracomunitarias, puede convenirse con la defensa del recurrente que es posible apreciar la circunstancia descrita en el artículo 88.2.d) LJCA en tanto la sentencia recurrida resuelve un debate que, tal y como se deduce de la lectura de la demanda y de la petición de complemento ejercitada, debió versar, entre otros términos, sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad apareciera suficientemente esclarecida.

3. Si bien es cierto que no es posible encontrar en la sentencia de instancia un pronunciamiento expreso sobre esta concreta cuestión, así como que con las remisiones a otras resoluciones judiciales tampoco se esclarece el interrogante planteado, también lo es que la recurrente trató de subsanar el defecto de que adolecía esta mediante la solicitud de una aclaración o complemento ex artículo 267 LOPJ, habiéndose desestimado esta petición en el auto de 19 de diciembre de 2023, de forma que puede entenderse cumplida la exigencia del artículo 89.1.c) LJCA y, al apreciarse interés casacional objetivo en la problemática suscitada, ningún óbice debe impedir la admisión del recurso.

4. Por las razones expuestas se hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo que esclarezca la cuestión suscitada en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del Derecho (artículos 9.3 y 14 CE).

CUARTO.- Admisión del recurso de casación. Normas objeto de interpretación.

Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la misma norma, esta Sección de Admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión:

Determinar si es conforme a derecho la exacción del Impuesto de Castilla y León sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, cuando se grave la alteración o modificación sustancial de los valores naturales de un río cuya cuenca sea supracomunitaria como consecuencia del uso o aprovechamiento para la producción de energía eléctrica del agua embalsada mediante una presa situada en el territorio de la comunidad autónoma de Castilla y León.

Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son, el artículo 51 del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos [«TRTCyL»], y los artículos 149.1.22ª, 149.1.23ª y 157.2 de la Constitución española [«CE»], sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

QUINTO.- Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

SEXTO.- Comunicación y remisión.

Síguenos en...



Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

LA SECCIÓN DE ADMISIÓN ACUERDA:

1.º) Admitir el recurso de casación n.º 2060/2024, preparado por la representación procesal de la entidad Iberdrola Generación, S.A.U., contra la sentencia de 31 de octubre de 2023, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que desestimó el recurso tramitado con el núm. 689/2022.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si es conforme a derecho la exacción del Impuesto de Castilla y León sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, cuando se grave la alteración o modificación sustancial de los valores naturales de un río cuya cuenca sea supracomunitaria como consecuencia del uso o aprovechamiento para la producción de energía eléctrica del agua embalsada mediante una presa situada en el territorio de la comunidad autónoma de Castilla y León.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

El artículo 51 del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos [«TRTCyL»], y los artículos 149.1.22ª, 149.1.23ª y 157.2 de la Constitución española [«CE»].

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 LJCA).

Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).