

Referencia: NFJ079114

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1183/2020, de 17 de septiembre de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 1823/2019

SUMARIO:

IBI. Beneficios fiscales. Exenciones. Bienes propiedad del Estado, CC.AA. y Entidades Locales. Afectos directamente a la defensa nacional. Navantia. El Tribunal debe determinar el alcance y extensión de los arts. 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 STS de 12 de diciembre de 2017, recurso n.º 3054/2016 (NFJ069159). De acuerdo con la STS de 27 de mayo de 2011, recurso n.º 17/2010 (NFJ043682), la exigencia de que el inmueble propiedad del Estado esté afecto a la defensa nacional ha de ser interpretada con criterio amplio, ya que tras la reforma de la Ley 51/2002 la afección ya no tiene que producirse «directamente». Considera el Tribunal que no existe contradicción entre ambas sentencias citadas y en caso de que existiera nos habríamos decantado por los de la primera al remitirnos íntegramente a sus postulados en la STS de 11 de junio de 2020, recurso de casación n.º 3138/2017 (NFJ079127). El Tribunal fija 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» (art. 60 TRLHL), y cuando el art. 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 art. 61 TRLHL es, simplemente, individualizar quién es el sujeto pasivo del tributo, que solo puede ser una persona física o jurídica, nunca un inmueble. De acuerdo con ello, la sentencia recurrida ha interpretado de manera correcta el ordenamiento jurídico al permitir a dicha sociedad la exención en el IBI [Vid., ATS de 3 de octubre de 2019, recurso n.º 1823/2019 (NFJ079118) que plantea el recurso de casación que se desestima contra la STSJ de Andalucía (Sede en Sevilla), recurso n.º 174/2018 (NFJ079120) que se confirma].

PRECEPTOS:

RDLeg. 2/2004 (TR LHL), arts. 60 a 63.

Ley 50/1998 (Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), art. 54.Cuatro.

Tratado de 25 de marzo de 1957 (TFUE), art. 107.

PONENTE:

Don Ángel Aguillo Avilés.

Magistrados:

Don NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN

Don JOSE DIAZ DELGADO

Don ANGEL AGUALLO AVILÉS

Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ

Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS

Don JESUS CUDERO BLAS

Don ISAAC MERINO JARA

Don MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.183/2020

Fecha de sentencia: 17/09/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1823/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/09/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Aguallo Avilés

Procedencia: T.S.J. ANDALUCÍA CON/AD SEC.1

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1823/2019

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. 1183/2020

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. 1823/2019, interpuesto por el Letrado de los Servicios Jurídicos del EXCMO. E ILTMO. AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO, contra la sentencia dictada en la

apelación n.º 174/2018, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sevilla, de fecha 17 de octubre de 2018, desestimatoria del recurso interpuesto contra la dictada previamente por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Cádiz, de fecha 27 de noviembre de 2017 (PO 2/2017).

Ha sido parte recurrida la empresa mercantil NAVANTIA, S.A. representada por la procuradora doña Andrea de Dorremochea Guiot.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.

1. Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia n.º 1064/2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sevilla, de fecha 17 de octubre de 2018, apelación n.º 174/2018, que desestimó el recurso de apelación instado contra la dictada previamente por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Cádiz, de fecha 27 de noviembre de 2017, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil NAVANTIA, S.A. (PO 2/2017), frente a la resolución del Excmo. e Ilmo. Ayuntamiento de San Fernando, de 16 de septiembre de 2016, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra liquidación n.º 26/2016 del IBI de la finca sita en Ctra. Arsenal de la Carraca ref. catastral 2825201QA5422N0001YG, ejercicio 2015.

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) El Ayuntamiento de San Fernando, giró liquidación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles devengado en 2015 por la finca catastral 2825201QA5422N0001YG sita en la Ctra. Arsenal de la Carraca.

b) NAVANTIA, S.A. (en adelante NAVANTIA), interpuso recurso de reposición contra la citada liquidación y solicitó además la anulación de las liquidaciones giradas por el Ayuntamiento de San Fernando por dicho impuesto correspondiente al ejercicio 2015, que fue desestimado por decreto de 20 de septiembre de 2016, de la Delegación General del Área de Presidencia, Desarrollo Económico, Gestión Presupuestaria y Tributaria del Ayuntamiento de San Fernando.

*

c) Contra al citado decreto, Navantia interpuso demanda ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Cádiz, procedimiento ordinario 2/2017, que dictó sentencia estimatoria n.º 298/2017 de fecha 27 de noviembre de 2017, aclarada por auto de fecha 17 de enero de 2018, cuya parte dispositiva acordaba:

" Que estimo el recurso interpuesto por NAVANTIA, S.A. contra la resolución descrita en el fundamento primero interpuesto en relación con la exención y pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de la finca catastral 2825201QA5422N0001YX, ejercicio 2015 y declarando igualmente el derecho de Navantia a la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la parcela de referencia, con anulación de la liquidación impugnada n.º 23/2016."

Segundo. La sentencia de instancia.

1. Frente a la citada sentencia estimatoria del Juzgado, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Excmo. e Ilmo. Ayuntamiento De San Fernando instó recurso de apelación ante la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que lo desestimó a través de la sentencia núm. 1064/2018 de fecha 17 de octubre de 2018, ahora recurrida.

Razona así la sentencia ahora recurrida en su fundamento jurídico primero, remitiéndose a un pronunciamiento precedente:

" PRIMERO.- .../...

El asunto es sustancialmente idéntico al resuelto en sentencia de siete de diciembre de 2017 (apelación 478/2017), en proceso seguido entre las mismas partes; si bien en aquel caso la apelante era la administración del Estado y el fallo de apelación fue estimatorio. En este caso, nuestro fallo habrá de ser desestimatorio, habida cuenta de que el apelante es el Ayuntamiento.

Decíamos entonces: "En su recurso de apelación, muestra la Abogacía del Estado su desacuerdo con la razones en que se ampara la sentencia de instancia. Y, recuerda que a raíz de la reforma que introdujo la Ley

51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, ya no se requiere que la afección a la defensa nacional de los inmuebles, con el fin de apreciar la aplicación de la exención recogida en el artículo 62.1.a) de aquella norma, sea necesariamente directa, pudiendo ser asimismo indirecta como ocurre con el inmueble al que se refiere el presente supuesto.

En su oposición al recurso de apelación, la Administración demandada hace suyos los razonamientos contenidos en la sentencia de instancia y coincide en destacar que aparece probado y no es objeto de controversia que el inmueble objeto de la liquidación tributaria cedido en uso a Navantia por un canon de un euro al mes sirve para el desarrollo de actividades comerciales de contenido económico, ajenas a la defensa nacional; de modo que la exención cuya aplicación se pretende de contrario constituye un atentado a la libre competencia, pues implica disfrutar directa o indirectamente de una ventaja fiscal que resulta incardinable en el sentido del artículo 107.1 TFUE .

SEGUNDO.- La sentencia apelada toma en cuenta que la controversia presente exige un enfoque diferente tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de octubre de 2014, asunto C-522/13 , que no se basa en la titularidad del bien, en su destino ni en quién es sujeto pasivo del impuesto, sino en la ventaja competitiva ilícita que disfruta el cesionario por la exención tributaria del cedente. De este modo, el Ministerio de Defensa en el presente supuesto cede el uso de la finca junto con otras a Izar, ahora Navantia, en 2001 por un canon anual de un euro, autorizándole a realizar actividades, civiles y militares, para terceros. La cesionaria se compromete a abonar el importe de cuantos tributos pudieren recaer sobre la utilización y tenencia de las referidas instalaciones.

Se razona por otra parte en la sentencia de instancia que la doctrina recogida en aquella STJUE obliga a tomar en consideración todos los elementos del caso y según los criterios que señala como relevantes, valorar si la exención debe calificarse de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea .

Así, se concluye que, a partir de los datos que se desprenden del expediente administrativo y que se relacionan en el sexto de los fundamentos de derecho de la sentencia, la dedicación de la parcela de referencia a la defensa nacional es de menor entidad en comparación con el resto, y decreciente, y que la empresa está buscando su supervivencia en otras actividades, siendo la contratación con la marina española escasa y en cambio cada vez más relevante la suscrita con otros países y sobre todo las actividades diferentes de la construcción militar y naval. Ello permite inferir que la producción de la finca sólo en una mínima parte está afectada a la defensa nacional, de modo que el disfrute de esta exención en el presente supuesto comporta un atentado a la libre competencia contrario al sentido del citado artículo 107 TFUE .

TERCERO.- Sobre esta exención, ya se pronunció como se apunta precisamente en la sentencia de instancia el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de mayo de 2011 , para desestimar el recurso de casación en interés de ley contra sentencia de esta misma Sala que estimó la aplicación de la exención. Se razonaba en aquella sentencia del siguiente modo: "(...) 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 EDL 1988/14026 , reguladora de las Haciendas Locales. La justificación última que abrigó la reforma ya en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre EDL 2002/54510 -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 hartamente 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.(...) ".

Y, se refería también aquel supuesto a terrenos de la empresa Navantia, en los que se realizaba una actividad industrial, afirmándose al respecto que "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.(...)"

Esta es la tesis que debe prevalecer también en el presente supuesto. Así, se desprende del expediente administrativo que la finca catastral a la que se refiere la presente controversia se corresponde con parte de la propiedad denominada "Arsenal militar de la Carraca" que se encuentra ocupada en la actualidad por las instalaciones de la factoría naval de la entidad Navantia. Inmueble que se encuentra físicamente unido al de referencia catastral 2825202QA5422N0001GG y forma parte del Inventario General de Bienes del Estado, afecto al Ministerio de Defensa, con los códigos que se relacionan. Se deja constancia del certificado expedido por el Jefe del Servicio de Inventario del Patrimonio de la Subdirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda, de fecha 20 de diciembre de 2010, en el que se indica que la finca de referencia figura por su naturaleza demanial afecta los fines de la defensa nacional, adscrita al Ministerio de Defensa.

Se muestra por lo tanto de un modo patente la afección a los fines de la defensa nacional del inmueble en cuestión, en términos que resultan además acorde con la anterior doctrina que no exige que esta afección tenga que ser directa, bastando que exista, sin que quepa analizar la intensidad mayor o menor en el uso del inmueble y siendo compatible con otros usos, mercantiles o industriales.

CUARTO.- Señala empero la sentencia de instancia que la controversia que se suscita exige un enfoque diferente tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de octubre de 2014, asunto C-522/13 , según se ha expuesto. La producción de la finca sólo en una mínima parte está afectada a la defensa nacional, de modo que el disfrute de esta exención en el presente supuesto comporta un atentado a la libre competencia contrario al sentido del citado artículo 107 TFUE .

Pues acerca de la eventual incompatibilidad de esta exención en su aplicación al presente supuesto con las previsiones contenidas en el artículo 107 TFUE , esta Sala comparte el criterio sostenido en diversas sentencias dictadas por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, como la citada de fecha de 7 de octubre de 2015 , que recoge a su vez la tesis contenida en la también considerada por las partes sentencia de la misma Sala de 16 de julio de 2015 . En principio ambas sentencias parten de la premisa relativa a que aquella sentencia del TJUE no puede tener otro efecto vinculante 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". En el presente supuesto, la afección a la defensa nacional de la finca es manifiesta con arreglo a la jurisprudencia sentada tras la reforma que introdujo la Ley 51/2002; y, ello debe determinar necesariamente la aplicación de la exención sobre el titular de la finca, sujeto pasivo del impuesto, que el Ministerio de Defensa. Como se decía en aquella sentencia de la Sala de Galicia, (...) 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 (...)

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". (...)

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 firmado 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.(...)"

La sentencia de instancia parte en sus consideraciones de la menor entidad de las actividades vinculadas a la defensa nacional en comparación con el resto, concluyendo que la producción de la finca sólo en una mínima parte está afectada a la defensa nacional en el sentido del artículo 62 de la Ley reguladora de Haciendas Locales. No puede obviarse empero que también en el expediente administrativo se deja constancia -así lo expone la Abogacía del Estado en su recurso de reposición y no aparece desvirtuado a tenor de los datos que se incorpora en el informe de gestión de la empresa- que la construcción, mantenimiento, reparación de buques de la Armada española, constituye una parte aún fundamental de la actividad desarrollada en la factoría de Navantia, siendo actualmente su único suministradores de buques. Además, en el interior del recinto de la factoría se ubican dependencias de la armada, en la que se realizan cometidos en relación a la construcción naval, custodia de material clasificado y tienen constituida seguridad militar propia. Y, asimismo se pone de manifiesto que el arsenal militar de La Carraca, dado su carácter estratégico, tiene asignado por Orden ministerial 35/1994, de 23 de marzo, una zona de seguridad para la protección de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. Hallándose por otra parte en materia de seguridad la factoría tutelada por la Armada española, siendo su plan de seguridad aprobado por la misma, y estando reservado el puesto de Jefe de Seguridad del astillero a un oficial, también de la Armada. Consideraciones que insisten en la aplicación al presente supuesto de las razones dadas en aquella sentencia. Esto es, "(...) Se resalta con ello la prevalencia de la actividad privada sobre la pública también en este caso-, 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. (...)

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 107.1TFUE ; 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>>. (...)"

Con arreglo a lo expuesto, no es posible compartir la convicción alcanzada durante la primera instancia acerca de que la aplicación al presente supuesto de la exención pretendida infrinja en modo alguno el artículo 107 TFUE . Por ello, el recurso de apelación debe ser estimado y con ello el recurso contencioso-administrativo formulado".

Ahora, como dijimos, el fallo ha de ser desestimatorio de la apelación, al seguir el juez la interpretación antes".

Tercero. Preparación y admisión del recurso de casación.

1. La representación del Excmo. e Ilmo. AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO preparó recurso de casación mediante escrito presentado de 27 de diciembre de 2018.

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 33.1 y 67.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 14 de julio) ["LJCA"]; 218.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE de 8 de enero) ["LEC"]; 24 y 120 de la Constitución española ["CE"]; así como las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2002 (casación 9541/1997; ECLI: ES:TS:2002:8644), 9 de marzo de 2009 (casación 6547/2004; ES:TS:2009:1567) y 19 de julio de 2018 (casación 3323/2017); y la doctrina del Tribunal Constitucional, fijada en las sentencias de 22 de febrero de 1999 (ES:TC1999:15), 16 de mayo (ES:TC:2000:124) y 10 de julio de 2000 (ES:TC:2000:182), por incongruencia omisiva de la sentencia.

(ii) Los artículos 62.1.a) 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"]; 8 y 14 de Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"]; 3.1 del Código Civil ["CC"]; 133.3 CE; y las sentencias del Tribunal Supremo, de 25 de abril de 1995, de 23 de enero de 1995, 7 de diciembre 1999 y 13 de abril de 2000 - sic-, relacionadas con la prohibición de aplicar la analogía en el ámbito tributario.

(iii) Los artículos 61.2 y 62.1 a) TRLHL, en cuanto a la condición de sujeto pasivo del IBI."

3. La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 25 de febrero 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 Excmo. e lltmo AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO interpuso el recurso de casación mediante escrito de 14 de noviembre de 2019, que observa los requisitos legales.

2. Comienza citando como normas infringidas los artículos "33.1 y 67.1 de la LJCA; 218.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC); 24 y 120 de la Constitución; la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, las sentencias de 19 de diciembre de 2002 (recurso de casación nº 9541/1997), de 9 de marzo de 2009 (recurso nº 6547/2004), de 19 de julio de 2018 (recurso 3323/2017), y la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 15/1999, de 22 de febrero, FJ 2 (ES:TC:1999:15); 124/2000, de 16 de mayo, FJ 3 (ES:TC:2000:124); 182/2000, de 10 de julio, FJ 3; (ES:TC :2000:182)." (pág. 5).

Seguidamente, la parte recurrente manifiesta que "la sentencia impugnada no aborda y mucho menos resuelve la verdadera cuestión que se suscitaba en dicho procedimiento, que no era otra que discernir si la exención que el artículo 62.1.a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), establece en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en favor de las Administraciones Públicas Territoriales, concretamente, por lo que aquí interesa, a la Administración del Estado, alcanza y, por tanto, puede aplicarse y reconocerse a NAVANTIA, cuando ésta última resulta ser sujeto pasivo del referido impuesto de conformidad con los artículos 61.1.a) y 63 del mismo texto legal, por ser titular de una concesión administrativa sobre los terrenos objeto de la liquidación tributaria impugnada, que fue otorgada por el Ministerio de Defensa." (pág. 5).

Continúa la parte manifestando que la sentencia a la que se remite el Tribunal para resolver la apelación no es idéntica al presente supuesto por los siguientes motivos: - "En primer lugar, porque la liquidación tributaria impugnada en el caso que nos ocupa, a diferencia de lo enjuiciado en la apelación nº 478/2017, no se ha girado a la Administración del Estado, sino a la mercantil NAVANTIA, de modo que el sujeto pasivo en uno y otro caso no coinciden, al ser personas jurídicas diferentes. - En segundo término, porque el hecho imponible gravado en la liquidación tributaria discutida en la apelación nº 478/2017, a la que se remite el Tribunal para fundamentar su fallo, fue el derecho de propiedad de los terrenos de la Administración del Estado, mientras que en la apelación nº 178/2018 cuya sentencia se impugna, fue la concesión administrativa de la que es titular NAVANTIA, otorgada por el Ministerio de Defensa, tal y como ha quedado acreditado en autos. - Y finalmente, pero no menos importante, porque la exención a la que se refiere la sentencia a la que se remite el Tribunal para resolver la apelación objeto del presente recurso, se reconoció a la Administración del Estado, en ningún caso en favor de NAVANTIA" (págs. 6-7), por lo tanto la cuestión objeto de controversia no era "dilucidar si la Administración del Estado, propietario de los terrenos, estaba o no exento del impuesto sobre bienes inmuebles liquidado por la Corporación Municipal que represent[a], cuestión ésta que es lo que en realidad se resolvía en la apelación nº 478/2017, sino si en el caso de NAVANTIA, titular de una concesión administrativa sobre los terrenos objeto de la liquidación tributaria impugnada, otorgada por el Ministerio de Defensa, y por tanto, sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles al amparo de lo previsto en el artículo 61.1.a) y 63 del TRLHL, concurre el requisito subjetivo previsto en el artículo 62.1.a) del T.R.L.H.L., para que pueda ser reconocida a dicha mercantil, la exención tributaria que el mismo precepto establece, sólo y exclusivamente, en favor de la Administración del Estado, como Administración Pública Territorial" (pág. 7).

El Ayuntamiento de San Fernando, manifiesta que además la sentencia "tampoco motiva ni explica por qué no resulta de aplicación al caso enjuiciado el artículo 61.2 del T.R.L.H.L."

3. Seguidamente, se argumenta acerca de la infracción del artículo 62.1.a), del TRLHL y de los artículos 8 y 14 de la LGT, manifestando que la cuestión sobre la que recae el presente procedimiento es determinar "si concurre en el caso de NAVANTIA, el requisito subjetivo exigido en el citado precepto para que se le pueda aplicar la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que es[a] representación discutió en la apelación, y que la sentencia impugnada ha reconocido en favor de dicha mercantil, sin esgrimir argumento alguno que lo motive" (pág. 10), ya que el citado artículo requiere la concurrencia simultánea de los dos requisitos, uno subjetivo y otro objetivo. "El requisito subjetivo atiende a la titularidad del bien, que ha de serlo del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales. El objetivo por su parte, requiere que el destino o afección de los bienes inmuebles sea la seguridad ciudadana, los servicios educativos y penitenciarios o la defensa nacional." (pág. 10).

4. Argumenta la parte sobre la infracción del artículo 61.2 del TRLHL que, "la concurrencia de uno de los hechos imponderables previstos en el art. 61.1 TRLHL, excluye como sujetos pasivos a los titulares de los derechos enumerados posteriormente, de modo que sólo puede ser sujeto pasivo el titular de uno de esos derechos: en primer lugar, el concesionario, en su defecto, el superficiario, en su defecto, el usufructuario, y en ausencia de los

anteriores, el propietario, pero nunca concurrentemente, salvo la excepción prevista para los bienes inmuebles de características especiales. Por tanto, si existe una concesión administrativa, como aquí sucede, en favor de NAVANTIA, sobre los terrenos afectos a la defensa nacional, no resulta de aplicación la exención del artículo 62.1.a) del TRLRHL, ya que, en ese caso, la condición de sujeto pasivo contribuyente no recaería sobre la Administración del Estado, propietario del inmueble, sino sobre el concesionario de los terrenos (NAVANTIA)" (págs. 16- 17).

5. Concluye la parte su escrito solicitando: (i) que se fije la doctrina en relación con los artículos 61.2 y 62.1 del TRLHL; (ii) que se estime el recurso de casación contra la sentencia dictada en la apelación n.º 174/2018, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sevilla, de fecha 17 de octubre de 2018; y (iii) que se estime la apelación nº 174/2018 interpuesta por el Ayuntamiento de San Fernando ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía contra la sentencia dictada el 27 de noviembre de 2017, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Cádiz, que por su parte había estimado el recurso contencioso administrativo presentado por NAVANTIA en el Procedimiento Ordinario 2/2017, contra el Decreto del Sr. Delegado Gral. del Área de Gestión Presupuestaria y Administración Pública del Ayuntamiento de San Fernando, de fecha 16 de septiembre de 2016, que desestimó el recurso de reposición presentado por dicha mercantil contra la liquidación n.º 26/2016 girada en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en relación con el inmueble sito en la carretera del Arsenal de la Carraca, con referencia catastral 2825201QA5422N0001YG, declarando, en consecuencia, la conformidad a derecho del acto administrativo impugnado.

Quinto. Oposición al recurso de casación.

1. Doña Andrea de Dorremocha Guiot, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación NAVANTIA, se ha opuesto al recurso de casación mediante escrito de 20 de enero de 2020, que observa los requisitos legales.

2. En dicho escrito, la representación de NAVANTIA comienza razonando acerca de la incongruencia omisiva que se imputa a la sentencia de apelación, manifestando que, "[l]as pretensiones de las partes (esto es: (i) la nulidad de la liquidación impugnada por ser la finca un bien exento del IBI y (ii) la conformidad a Derecho de la liquidación), han sido completamente contestadas y resueltas por la sentencia de apelación." (pág. 9).

3. Respecto de la alegada infracción del artículo 62.1 a) TRLHL y de los arts. 8 y 14 de la LGT, argumenta la parte recurrida que "[d]el mismo modo 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, ser propiedad del Estado y estar afectos a la Defensa Nacional) (pág. 12).

Continúa la parte manifestando que "[e]sa naturaleza real y objetiva, tanto del impuesto como de la exención, hace mucho que resulte irrelevante quién, 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. Así pues, lo relevante -que es lo que contradice el recurrente- a efectos de la aplicación de la exención prevista en este supuesto sobre determinados inmuebles (independientemente de los distintos derechos que existan o coexistan sobre éstos) será: primero, que dicho inmueble sea del Estado, y segundo, que se encuentre afecto a la Defensa Nacional" (pág. 12). Por lo tanto, "el legislador emplea el término "inmuebles" para establecer aquellos supuestos de excepción de tributación, por lo que 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. Se configura, como ha quedado dicho, 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. 13). Y continúa argumentando que la alegada infracción del art. 62.1 a) desconoce la doctrina establecida por esta Sala y Sección en su sentencia de 17 de mayo de 2011, considerado que "el criterio expuesto por el recurrente es manifiestamente contrario con la doctrina establecida por esa Excm. Sala y Sección en la indicada sentencia, mediante la que desestimó el recurso de casación en interés de ley interpuesto por el mismo Ayuntamiento hoy recurrente contra la sentencia del TSJ-A que, en aquel caso, estimó la anulación de las liquidaciones en concepto de IBI de los ejercicios 2003 a 2006" (pág. 17).

4. Respecto a la pretendida infracción del art. 61.2 TRLHL, la parte manifiesta que de lo expuesto anteriormente se deriva el argumento para impugnar la alegada infracción del artículo 61.2, "de manera que toda la argumentación del presente escrito de oposición está imbricada y ha de entenderse como un todo, pues un todo también es la regulación del impuesto que se contienen en la Ley", concluyendo que "si bien es cierto que el art.

61 del TRLHL establece como hecho imponible del IBI la titularidad de una concesión administrativa sobre un bien inmueble y, por ende, la sujeción al impuesto por tal circunstancia, ello no debe confundirse con lo legalmente dispuesto en el art. 62.1.a) para la aplicación de la exención regulada en el mismo. En consecuencia, si el bien en cuestión es propiedad del Estado y está afecto a la Defensa Nacional, como ocurre en el caso planteado, estará exento de IBI por disposición expresa de la Ley. Nos encontramos, por tanto, ante condiciones diferenciadas y ajenas al que se refiere el artículo regulador de la exención cuya aplicación se discute. Tal y como se ha expuesto, la condición de propietario por parte del Estado es inherente a la afectación, de manera que solo cabría un cambio en la propiedad previa desafectación; por tanto, la fórmula de la concesión administrativa en absoluto puede implicar una pérdida del derecho a la exención del que disfruta el bien por su condición de afecto a la Defensa Nacional, pues ello es contrario a la finalidad de la citada exención" (págs. 21-22).

Y se acaba solicitando de esta Sala, a tenor de lo expuesto, que "desestime el referido recurso y confirme la sentencia recurrida, con expresa imposición de costas al Ayuntamiento recurrente" (pág. 22).

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 23 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 Andalucía, impugnada en casación por el AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO, es o no conforme a Derecho.

En relación con dicha cuestión, hemos de tener en cuenta que, con fecha 15 septiembre de 2020, hemos dictado sentencia en un recurso de casación, el núm. 2241/2019, de similar naturaleza, en que se dilucidaban cuestiones semejantes a las aquí planteadas y donde también son comunes las interrogantes que nos suscitan los respectivos autos de admisión a los que debemos dar respuesta. Procede, por tanto, una remisión in toto a lo razonado y decidido en la expresada sentencia, dada la sustancial identidad de razón entre ambos asuntos.

La fundamentación expresada en dicha sentencia da respuesta a la pretensión casacional suscitada, en dicho asunto, por la entidad mercantil NAVANTIA, parte allí recurrente, coincidente en lo sustancial, si bien no miméticamente, con el desarrollo argumental que en este asunto despliega el Ayuntamiento de San Fernando que en este recurso ocupa la posición procesal de recurrente. Sin embargo, la índole de las pretensiones y los términos de los autos de admisión permiten una reducción a la unidad de la respuesta que hemos de dar a dicha argumentación, dada esa identidad sustancial entre uno y otro recurso de casación.

Segundo. Referencia a la mencionada sentencia, de 17 de septiembre de 2020, pronunciada en el recurso de casación núm. 2241/2019.

Dice así la expresada sentencia, mediante la transcripción literal e íntegra de su fundamentación jurídica:

" 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 afectación 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."

Tercero. *Resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.*

A la luz de los anteriores criterios interpretativos, procede desestimar el recurso de casación deducido por la representación procesal del Ayuntamiento de San Fernando, pues la sentencia recurrida ha interpretado de manera correcta el ordenamiento jurídico al permitir a dicha sociedad la exención en el IBI prevista en el artículo 62.1.a) TRLHL

Cuarto. *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.

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 segundo de esta sentencia.

Segundo.

Desestimar el recurso de casación interpuesto por el Excmo. e Itmo. Ayuntamiento de San Fernando, contra la sentencia nº 1064/2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sevilla, de fecha 17 de octubre de 2018, que desestimó el recurso

de apelación n.º 174/2018 instado contra la dictada previamente por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Cádiz, de fecha 27 de noviembre de 2017, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil NAVANTIA, S.A. (PO 2/2017), en materia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sentencia que se confirma.

Tercero.

No hacer imposición de las costas procesales de esta casación.
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.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.