

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ079192

TRIBUNAL SUPREMO

Auto de 24 de septiembre de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 1446/2020

SUMARIO:

ITP y AJD. Transmisiones patrimoniales onerosas. Hecho imponible. *¿Está sujeta la prórroga la concesión minera?* La sentencia de instancia declara que la autorización de la prórroga de una concesión minera constituye el hecho imponible del ITP y AJD, al entender que dicha prórroga, aun cuando no se considere como una novación contractual o concesional, se subsume en el supuesto relativo a la ampliación posterior del contenido de una concesión administrativa que implica para su titular un incremento patrimonial. La parte recurrente, por el contrario, sostiene que la prórroga de la concesión minera no se encuentra sujeta al ITP y AJD, ya que entiende que la constitución de derechos que da lugar al devengo del impuesto se generó con ocasión del otorgamiento de la concesión original, sin que la prórroga de la previa concesión minera por un periodo idéntico suponga una ampliación posterior de su contenido, que implique para su titular un incremento patrimonial. En definitiva, mantiene que una cosa sería la ampliación del contenido del derecho a la explotación minera, que en el presente caso no se ha llevado a cabo, al permanecer inalterado el número (tres) de cuadrículas mineras que abarca la explotación (pizarra), y otra distinta la ampliación temporal, es decir, de su plazo de duración. La Sala considera que presenta interés casacional la cuestión consistente en determinar si las prórrogas de las concesiones mineras que no comporten una ampliación de su contenido material se encuentran sujetas o no al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados [Vid., STSJ de Galicia de 4 de noviembre de 2019, recurso n.º 15652/2018 (NFJ079193), contra la que se plantea el recurso de casación]

PRECEPTOS:

RDLeg. 1/1993 (TR Ley ITP y AJD), art. 7.
Ley 22/1973 (Ley de Minas), art. 62.

PONENTE:

Don Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda.

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 24/09/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1446/2020

Materia: TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURIDICOS DOC.

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1446/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

AUTO

Excmos. Sres.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. César Tolosa Tribiño

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 24 de septiembre de 2020.

HECHOS

Primero.

1. La procuradora doña Marta Díaz Amor, en representación de Pizarras Vazfer, S.A., presentó recurso de casación contra la sentencia de 4 de noviembre de 2019 dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 15652/2018, en relación con el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados ["ITPAJD"].

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución judicial impugnada, identifica como normas infringidas las siguientes disposiciones, que reputa que forman parte del Derecho estatal:

(i) Los artículos 24.2 de la Constitución española ["CE"], en relación con los artículos 14 y 31.1 CE.

(ii) El artículo 62.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, (BOE de 24 de julio) ["LM"], en conexión con el artículo 86.1 de la propia ley. Así mismo, hace referencia a las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2013 y 10 de febrero de 2015.

(iii) Los artículos 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre) ["LGT"], en cuanto a la interpretación del artículo 7.1.B) del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (BOE de 20 de octubre) ["LITPAJD"], y 62.5 LM. De igual forma, invoca la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2000.

(iv) El referido artículo 14 LGT, haciendo mención en este caso a que se ha vulnerado la jurisprudencia contenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2000 y 27 de junio de 2008.

3. Razona que las infracciones denunciadas son relevantes y determinantes del fallo de la sentencia recurrida, pues entiende que la sala a quo:

3.1. Ha causado indefensión a la parte demandante al no admitir la prueba esencial en su defensa, consistente en acreditar que desde el año 1993 hasta el 2015 la Administración tributaria no consideraba que la prórroga de una concesión administrativa estuviese sujeta al ITPAJD.

3.2. Considera que existía una potestad "libérrima" de la Administración minera para declarar extinguida y/o caducada la concesión, convirtiendo su prórroga en "graciable", cuando lo cierto es que su extinción sólo puede declararse por causas graves, que son tasadas.

3.3. Considera la sujeción al impuesto, declarando que la "ampliación del contenido" de la concesión equivale a su prórroga.

3.4. Habría estimado, al menos parcialmente, la demanda y eximido a la actora del pago de la sanción.

4. Considera que el recurso cuenta con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, por las siguientes razones:

4.1. La sentencia impugnada fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho Estatal o de la Unión Europea en la que se fundamenta el fallo, contradictoria con la propugnada por otros órganos jurisdiccionales [artículo 88.2.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 14 de julio) -"LJCA"-], en relación con las sentencias antes mencionadas.

4.2 La sentencia recurrida afecta a un gran número de situaciones, trascendiendo del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA], toda vez que la sujeción o no a dicho impuesto afecta a la prórroga de las concesiones administrativas existentes en toda España, por lo que presenta el carácter suficiente de generalidad.

4.3. Concorre la presunción prevista en el artículo 88.3.a) LJCA, al aplicar la sentencia discutida una norma en la que fundamenta su razón de decidir sobre la que no existe jurisprudencia. La recurrente señala que no hay pronunciamiento respecto de que la prórroga de una concesión tenga cabida dentro del concepto de "constitución de concesiones administrativas", porque suponga un incremento patrimonial para el concesionario.

Segundo.

La sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación mediante auto de 16 de enero de 2020, habiendo comparecido Pizarras Vazfer, S.A. -parte recurrente- y la Administración General del Estado -parte recurrida- ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda, Magistrado de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

Primero.

1. El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89 LJCA, apartado 1), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de casación (artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y la mercantil recurrente se encuentra legitimada para interponerlo, por haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89 LJCA, apartado 1).

2. En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal y la jurisprudencia que se consideran infringidas, oportunamente alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la sala de instancia; y se justifica que las infracciones denunciadas han sido relevantes y determinantes del fallo impugnado [artículo 89.2 LJCA, letras a), b), d) y e)].

3. El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia discutida: (i) fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [artículo 88.2.a) LJCA]; y (ii) afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) LJCA]; al tiempo de (iii) concurrir la presunción prevista en el artículo 88.3.a) LJCA. Con lo que se justifica suficientemente, desde una perspectiva formal, la conveniencia de un pronunciamiento de este Tribunal Supremo [artículo 89.2.f) LJCA].

Segundo.

1. El artículo 7.1 LITPAJD establece que: "Son transmisiones patrimoniales sujetas:

[...] B) La constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones administrativas, salvo cuando estas últimas tengan por objeto la cesión del derecho a utilizar infraestructuras ferroviarias o inmuebles o instalaciones en puertos y en aeropuertos.

Se liquidará como constitución de derechos la ampliación posterior de su contenido que implique para su titular un incremento patrimonial, el cual servirá de base para la exigencia del tributo".

Por su parte, el artículo 62 LM dispone que:

"Uno. La concesión de explotación se otorgará por un período de treinta años, prorrogable por plazos iguales hasta un máximo de noventa años. Para la obtención de cada prórroga deberá demostrarse en el expediente reglamentario la continuidad del recurso o el descubrimiento de uno nuevo, así como la adecuación de las técnicas de aprovechamiento al progreso tecnológico. Sin perjuicio de lo anterior, la concesión caducará por las causas que se establecen en el artículo ochenta y seis de esta Ley.

Dos. El otorgamiento de una concesión de explotación confiere a su titular el derecho al aprovechamiento de todos los recursos de la Sección C) que se encuentren dentro del perímetro de la misma, excepto los que previamente se hubiera reservado el Estado.

Tres. La concesión se otorgará siempre para una extensión determinada y concreta, medida en cuadrículas mineras completas, salvo en los casos de demasías a que se refiere la disposición transitoria séptima de esta Ley.

Cuatro. Para un mismo terreno no podrá otorgarse más que una sola concesión de explotación de recursos de la Sección C).

Cinco. El titular de la concesión deberá dar cuenta inmediata a la Delegación Provincial correspondiente del descubrimiento de recursos de presumible interés distintos de los que motivaron el otorgamiento y podrá iniciar su aprovechamiento o renunciar expresamente al mismo. En este último caso el Estado podrá reservarse su explotación, previo el oportuno expediente que se establezca en el Reglamento de esta Ley".

2. La sentencia de instancia declara que, conforme a lo previsto en el artículo 7.1.B) LITPAJD, la autorización de la prórroga de una concesión minera constituye el hecho imponible del ITPAJD, al entender que dicha prórroga, aun cuando no se considere como una novación contractual o concesional, se subsume en el supuesto relativo a la ampliación posterior del contenido de una concesión administrativa que implica para su titular un incremento patrimonial.

Así, la sala a quo razona lo siguiente:

"La concesión del derecho de explotación de minerales de la sección C-D tiene carácter constitutivo, es decir, no existe un derecho previo del solicitante. Tampoco ofrece margen a la duda la consideración del objeto de la concesión, es decir, el derecho al aprovechamiento privativo de los recursos minerales, como un derecho patrimonial, de naturaleza real, inscribible, oponible erga omnes y sometido al derecho administrativo, lo que no impide que sobre él puedan proyectarse las facultades dispositivas inherentes a su titularidad, aunque su ejercicio se encuentre sometido al control de la Administración.

Este control administrativo se extiende a la concurrencia de las causas de caducidad de la concesión y resulta de ejercicio obligado.

La potestad, pues, para declarar extinguida la concesión de minas es de ejercicio obligado para la Administración y, además, a pesar de la indeterminación con que están concebidos los supuestos de extinción, se trata de una potestad reglada por las pautas que ofrecen los artículos de la legislación de minas.

El artículo 62.1 de la Ley de Minas dispone que la concesión de explotación se otorgará por un período de treinta años, prorrogables por plazos iguales hasta un máximo de noventa, por lo que, conforme a esta previsión, cumplido el plazo inicial o sus, como máximo, dos prórrogas, la Administración deberá declarar la extinción del título, lo que habrá de hacerse como resolución del procedimiento administrativo correspondiente, aunque, como admite la jurisprudencia, el mayor o menor grado de exigencia de garantías procedimentales para realizar esa declaración puede depender de las circunstancias del caso, pues si la Administración se limita a constatar la finalización del período inicial sin que se haya solicitado prórroga o bien, en su caso, la expiración del plazo de esta si fue solicitada y concedida, las garantías procedimentales pueden reducirse a la apertura del trámite de audiencia.

En el presente caso tenemos que la concesión otorgada por 30 años -el 25.5.1983- estaba a punto de rematar, por lo que la alternativa era: a) declarar la caducidad por extinción del plazo, o b) solicitud de prórroga por el titular de la concesión (por un período de 30 años y otra prórroga por otros 30).

Esta alternativa evidencia que la PRÓRROGA supone -aunque hablemos de una potestad reglada-, de hecho, el nacimiento de un nuevo derecho: el de explotar el recurso por otros treinta años (no olvidemos el carácter constitutivo de la concesión), derecho que, inicialmente, solo se extendía a 30 años.

Este nuevo derecho tiene un evidente contenido patrimonial.

Comenzando por el hecho imponible, el artículo 7.1 B) [LITPAJD] establece que son transmisiones patrimoniales sujetas, entre otras, la constitución de concesiones administrativas y, acto seguido, para salir al paso de posibles interpretaciones que aboguen por la no sujeción en casos de renovación o de novación de la concesión, precisa que "se liquidará como constitución de derechos la ampliación posterior de su contenido que implique para su titular un incremento patrimonial, lo cual servirá de base para la exigencia del tributo".

Por eso dijimos en el caso de prórroga de concesiones: "no significa que no se produjo el hecho imponible del impuesto (ITP), pues a pesar de que cuando entra en juego la prórroga de una concesión administrativa -por exigencias de continuidad y regularidad del servicio que por su naturaleza redundan en beneficio del interés general-, no puede hablarse de una novación contractual o concesional, con todo la renovación o prórroga de la concesión administrativa sí representa una ampliación de su contenido, con el incremento patrimonial que comporta para su titular, desde el momento en que se amplía el plazo del disfrute concesional, y el plazo forma parte del contenido de la concesión.

Por esta razón la renovación o prórroga no surte efectos sino desde el día siguiente a la fecha de caducidad de la que se renueva (apartado cuarto del acuerdo de renovación)" (Sentencia núm. 211/2016, de 27 de abril, J T 2016, 956).

Principios que son de plena aplicación al caso de autos; la prórroga concedida el 18.10.2012 otorga un derecho que no tenía: explotación por un nuevo plazo de 30 años, y este derecho genera una actividad industrial que tiene un evidente contenido patrimonial".

3. La parte recurrente, por el contrario, sostiene que la prórroga de la concesión minera no se encuentra sujeta al ITPAJD, ya que entiende que la constitución de derechos que da lugar al devengo del impuesto se generó con ocasión del otorgamiento de la concesión original (Ladeira nº 4269, otorgada el 25 de mayo de 1983, por un periodo de treinta años), sin que la prórroga (resolución de 24 de mayo de 2012 de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Galicia) de la previa concesión minera por un periodo idéntico suponga una ampliación posterior de su contenido, que implique para su titular un incremento patrimonial.

En definitiva, mantiene que una cosa sería la ampliación del contenido del derecho a la explotación minera, que en el presente caso no se ha llevado a cabo, al permanecer inalterado el número (tres) de cuadrículas mineras que abarca la explotación (pizarra), y otra distinta la ampliación temporal, es decir, de su plazo de duración.

Tercero.

1. Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el 90.4 de la misma norma, procede admitir a trámite este recurso de casación, precisando que las cuestiones con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en:

Determinar si las prórrogas de las concesiones mineras que no comporten una ampliación de su contenido material se encuentran sujetas o no al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

2. Existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque concurre la presunción establecida en el artículo 88.3.a) LJCA, entendiéndose necesario el pronunciamiento de este Tribunal Supremo.

3. Habiéndose apreciado interés casacional conforme a lo ya indicado, no es preciso examinar, conforme al artículo 88.1 LJCA en relación con el artículo 90.4 LJCA, si concurren las restantes circunstancias alegadas por la recurrente en el escrito de preparación del recurso para justificar su admisión.

Cuarto.

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 LJCA, procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión enunciada en el apartado 1 del anterior razonamiento jurídico de esta resolución.

2. Las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 7.1.B) LITPAJD y 62 LM. 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.

Quinto.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Consejo General del Poder Judicial, en la sección correspondiente al Tribunal Supremo.

Sexto.

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

1º) Admitir el recurso de casación RCA/1446/2020, preparado por Pizarras Vazfer, S.A., contra la sentencia de 4 de noviembre de 2019 dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Galicia que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 15652/2018.

2º) Indicar las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que consisten en:

Determinar si las prórrogas de las concesiones mineras que no comporten una ampliación de su contenido material se encuentran sujetas o no al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

3º) Identificar como preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación: los artículos 7.1.B) del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y 62 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, 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.

4º) Publicar este auto en la página web del Consejo General del Poder Judicial, sección correspondiente al Tribunal Supremo.

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

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

Así lo acuerdan y firman.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo D. César Tolosa Tribiño

D. Ángel Ramón Arozamena Laso D. Dimitry Berberoff Ayuda

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.