
El IBI de las grandes infraestructuras hidráulicas

Javier GONZALO MIGUELÁÑEZ
Aranzadi, Navarra, 2007, 574 págs.

Con prólogo de Jesús S. MIRANDA HITTA, director general del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda, y adelantándose en el tiempo a la publicación del Real Decreto 1464/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprobaron las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales (BOE, núm. 278, de 20 de noviembre de 2007), aparece este libro escrito por el abogado de la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses, que se ha encuadrado en la colección sobre Derecho de la edificación de la Editorial Aranzadi.

El amplio trabajo efectuado por el autor ha quedado estructurado en 18 capítulos que denotan la fuerte finalidad práctica que se quiere promover, pues no en balde responde a las experiencias que GONZALO MIGUELÁÑEZ ha ido desarrollando desde hace más de 15 años en el campo del asesoramiento jurídico profesional a las Entidades Locales. Ello denota también el público potencial preferente de esta obra, constituido por abogados, técnicos municipales, políticos electos de los Ayuntamientos, etc.

Como se advierte en el prólogo, la tributación de los bienes inmuebles de características especiales representa una de las más llamativas novedades de la reforma de la Ley de Haciendas Locales que acometió la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y que resultó precedida sólo por unos días de la Ley 48/2002, reguladora del Catastro Inmobiliario.

Tales bienes aparecen definidos legalmente como «un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de reurbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble» (art. 8.1 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo), incluyéndose en dicho ámbito diferentes grupos de bienes, como son: a) los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refinado del petróleo, y las centrales nucleares; b) las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego; c) las autopistas, carreteras y túneles de peaje; d) los aeropuertos y puertos comerciales.

El ámbito objetivo del libro que comentamos es enorme. Según deja expuesto MIRANDA HITTA, resultarían más de 500 presas, embalses y saltos de agua sujetos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de casi 1.200 municipios. Ello representaría más del 75 por 100 de esta tipología de bienes y casi el 63 por 100 de los municipios de una u otra forma afectados por los mismos.

La obra comienza con un recorrido sobre la evolución histórica de la tributación municipal de las grandes infraestructuras de producción de energía eléctrica y se adentra después en los fundamentos constitucionales para la aplicación de los tributos locales –especialmente el IBI– a estas grandes infraestructuras de producción energética.

Sigue con la consideración que realiza el autor acerca de la incidencia del citado impuesto municipal en la presión fiscal, el relevante papel desempeñado por el Catastro en las Haciendas Locales y el inicio de la puesta en tributación de las infraestructuras energéticas con las primeras valoraciones de las mismas como bienes inmuebles, centrándose en la actividad del Catastro en el grupo de las presas, centrales hidroeléctricas y embalses, a partir del 1 de enero de 1990, y en los procesos de impugnación emprendidos por parte de los sujetos pasivos contra las primeras cuotas tributarias del IBI de las presas, saltos de agua, centrales hidroeléctricas y embalses. El repaso de los diversos pronunciamientos de Tribunales Superiores de Justicia de Comunidades Autónomas lleva a GONZALO MIGUELÁÑEZ a deducir que se había ido conformando una doctrina proclive no sólo a la desestimación de la impugnación de los valores catastrales de estas infraestructuras energéticas, sino también a que las mismas se configurasen como conjuntos complejos constituidos por una gran variedad de elementos (construcciones, edificaciones e instalaciones industriales, obras de urbanización y mejora, lecho del embalse, etc.).

El trabajo continúa con el señalamiento del vacío tributario del IBI, por falta de gestión catastral, en los años 1990-1992, y la consiguiente merma de recursos municipales que ello provocaba, así como las reclamaciones patrimoniales que los Ayuntamientos realizaron al Estado. También se plantea el autor la finalidad de la protección estatal de los beneficios fiscales para las infraestructuras de producción de energía eléctrica en los tributos locales (la irreductibilidad de las cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas fue declarada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 15 de junio de 1996) y la exclusión en el IBI de la tributación del agua embalsada y del lecho del embalse en las infraestructuras de producción de energía hidroeléctrica –considerando para ello la doctrina emanada de la Audiencia Nacional y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 15 de enero de 1998, 21 de enero de 1999, 22 de febrero de 2005 y 22 de noviembre de 2005)–, con lo que quedaba abierta la vía para que los sujetos pasivos titulares de las infraestructuras analizadas reclamasen a los Ayuntamientos por ingresos indebidos del IBI del lecho del embalse desde 1993 a 1998 en que se modificó el artículo 62 de la Ley de Haciendas Locales por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

En el capítulo décimo de la obra se consideran los antecedentes y algunos aspectos de la tramitación parlamentaria de la reforma de las Haciendas Locales operada en el año 2002 (dadas las ya citadas leyes 48 y 51/2002) y su aplicación a las infraestructuras hidráulicas en el IBI, dado el alumbramiento que produjo de la categoría de bienes inmuebles de características especiales. Los siguientes capítulos narran el proceso de implantación de la reforma del IBI para las infraestructuras hidroeléctricas en las ordenanzas municipales del año 2003 –que resultaron impugnadas por las empresas productoras de energía eléctrica–, poniendo de relieve los argumentos en defensa de autonomía tributaria local y la jurisprudencia recaída sobre aquellas ordenanzas.

Así se llega a la regulación vigente desde 2004, tanto por lo que hace al Catastro Inmobiliario como a las Haciendas Locales y que han normalizado la tributación en el IBI de las infraestructuras energéticas como bienes inmuebles de características especiales. El autor considera las novedades en orden a la gestión catastral de estos bienes, advirtiendo de las modificaciones introducidas en los textos refundidos de ambas materias por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, sobre medidas para la prevención del fraude fiscal.

En los últimos capítulos de la obra que reseñamos se repasa la problemática que plantea la sujeción al IBI de las presas del Estado, dada la negativa de las Confederaciones Hidrográficas a pagar

el IBI por esos bienes inmuebles de características especiales, sosteniendo la necesidad de proceder a una reforma de los conceptos de titular catastral, sujeto pasivo y sustituto del contribuyente en los supuestos de concurrencia entre el Estado y diversos concesionarios o entre estos últimos. También se comentan las previsiones legislativas para el desarrollo de la normativa catastral llevada a cabo por el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, así como los trabajos de la Dirección General del Catastro para la concreción de los criterios de valoración de los bienes inmuebles de características especiales –lo que ha sido objeto del RD 1464/2007, de 2 de noviembre, como ya advertimos al principio de este comentario– y se advierte del reparto que debe procurarse de las cuotas del IBI recaudadas por los mismos, habida cuenta de su afectación territorial –especialmente en los casos de presas y embalses– a varios términos municipales. En el último capítulo, el autor se postula a favor de una nueva reforma de la legislación sobre Haciendas Locales y Catastro que favorezca la intervención de los Ayuntamientos en los trámites de gestión catastral.

Al final del libro se incluye en el anexo un inventario de infraestructuras energéticas cerrado a 31 de marzo de 2007 en el que los embalses y saltos de agua aparecen clasificados por cuencas hidrográficas, capacidad y municipios afectados. También se hace una relación de centrales térmicas ordenadas provincialmente y se informa de las características, emplazamiento y producción de las seis centrales nucleares en funcionamiento en España. Igualmente se aporta una relación de los parques eólicos que existen en las Comunidades Autónomas y, por último, se señalan unos cuantos datos de producción nacional de energía y grado de autoabastecimiento, consumo final de energías por fuentes, evolución del consumo de energía primaria en España y una relación de las grandes presas que hay en otros países.

Miguel Ángel Martínez Lago