

# Litigiosidad de los impuestos verdes en España (grandes comercios y redes de telecomunicación)

Alejandra Boto (Universidad de Oviedo)

I Congreso Iberoamericano de Derecho energético y ambiental  
empresarial

# Planteamiento general

- Consideraciones generales sobre tributación ambiental y tendencias más recientes en España → potencialidades infraexplotadas
- Tesis → relación con alta litigiosidad
- Objetivo → identificación de causas: hipótesis
  - Diseño institucional del sistema / técnico del tributo
  - Reticencias sobre hecho imponible / aceptación social y empresarial
- Método → ejemplificar en dos tributos concretos
  - Sobre grandes establecimientos comerciales: TSJ > TC > TS > TJUE
  - Sobre infraestructuras de telecomunicación: TS > saturación de TSJ



Internalizan las **externalidades negativas**.



Promueven el **ahorro energético** y la utilización de fuentes renovables.



Desincentivan **comportamientos antiecológicos**.



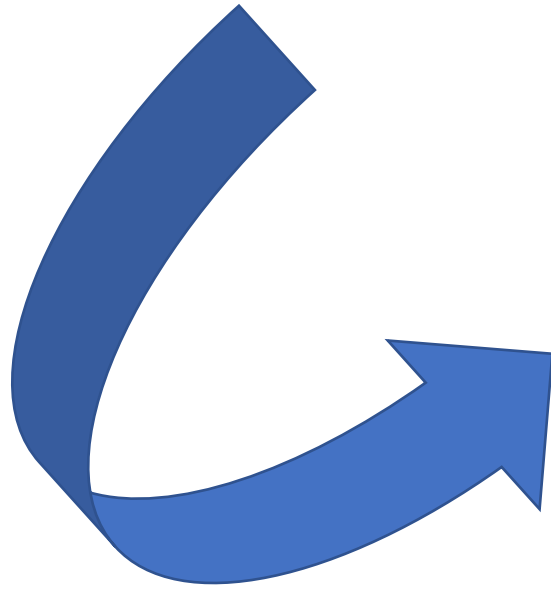
Incentivan a las empresas a innovar en **sostenibilidad**.



Generan **recaudación** para los gobiernos que puede servir para bajar otros impuestos o para desarrollar proyectos ambientales.



Protegen el **medio ambiente**.



Las emisiones de **monóxido de nitrógeno (NO)** y **dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>)** que producen, sobre todo, los vehículos de combustión.



Las emisiones de **dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>)** —principal causante de la **lluvia ácida**— producidas, especialmente, por la combustión de productos petrolíferos y la quema de carbón.



La **gestión de residuos** (domésticos, comerciales, industriales, de construcción, etc).



El **ruido** producido por el despegue y aterrizaje de los aviones.



Los **productos energéticos** (gasolina, diésel, gas natural, carbón, producción de electricidad con combustibles, etc.) cuya combustión genera emisiones de CO<sub>2</sub>.



Fuentes de **polución del agua** (pesticidas, fertilizantes artificiales, ácidos, etc).



El **manejo de la tierra** y la extracción y uso de recursos naturales.



Las emisiones de **dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)**.



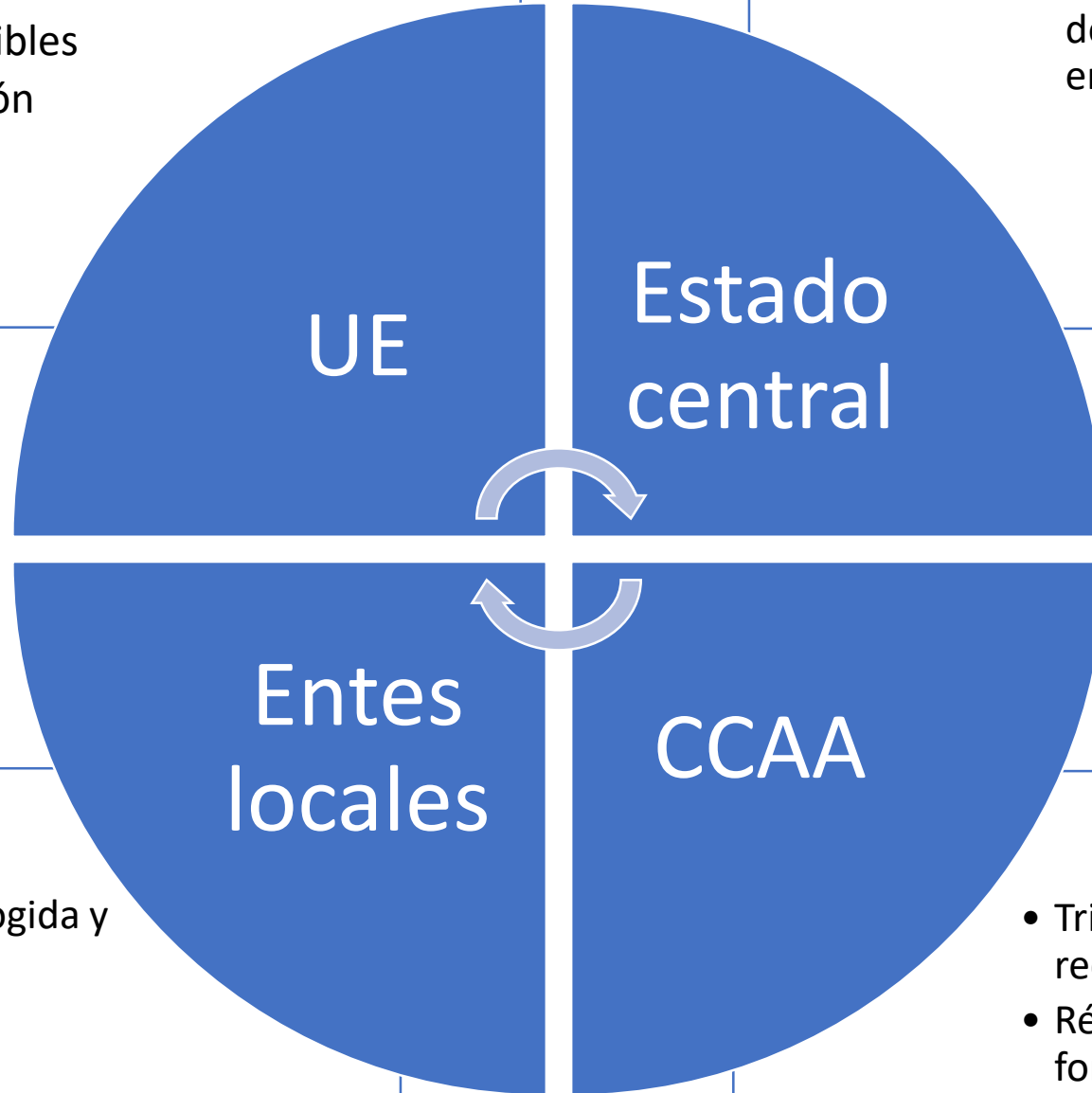
Los productos que reducen la **capa de ozono**.



El **transporte** (matriculación, uso, importación o venta de vehículos contaminantes).

- Tipos mínimos impuestos
- carburantes y combustibles
- electricidad y calefacción

- Hidrocarburos, matriculación de vehículos, energía, emisiones....

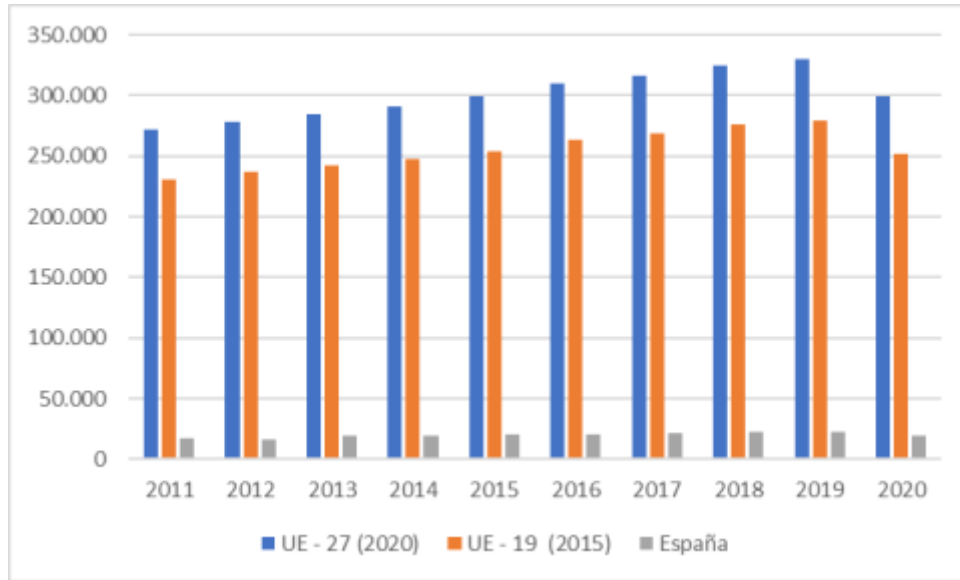


- Tasas alcantarillado, recogida y tratamiento de basuras
- IVTM

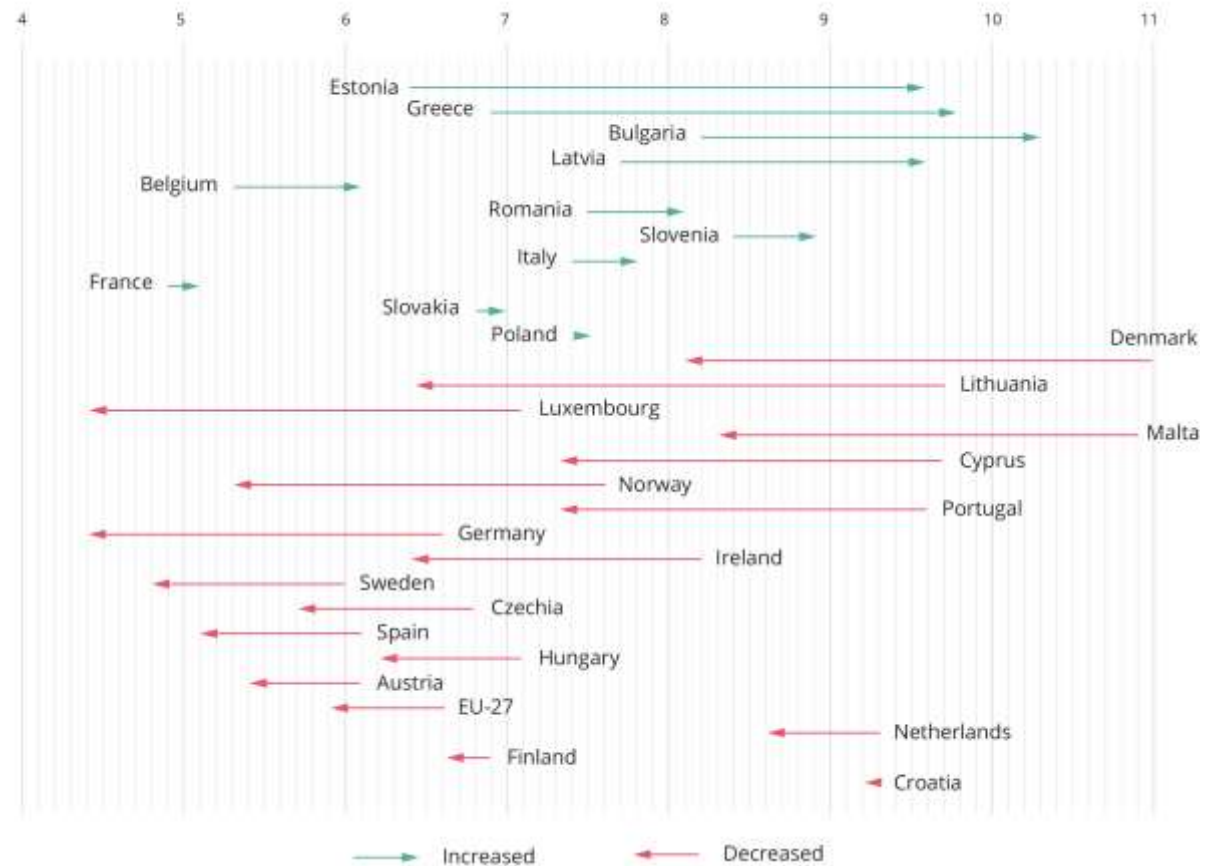
- Tributos propios; cedidos y recargos sobre estatales
- Régimen común y régimen foral



### Agencia Europea de Medio Ambiente



Share of environmental tax revenue to total tax revenue including social contribution (in %)



eurostat

X



Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible

## COMPONENTE 28

### Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI

#### Retos y objetivos

La reforma del sistema tributario tiene como primer objetivo contribuir a la recuperación económica de España, fomentando el crecimiento económico, la creación de empleo y la mejora de la competitividad. Junto con ello, se persigue hacer más equitativo, progresivo, sostenible y justo el sistema tributario español, al mismo tiempo que se profundiza en el diseño de una fiscalidad verde, se incorpora la perspectiva de género y se potencian políticas públicas de interés general, como la protección de la salud o la educación.

La persecución de los principios anteriores se realizará prestando la debida atención a la necesidad de garantizar el adecuado equilibrio entre la consolidación a medio plazo de las finanzas públicas y la contribución de la fiscalidad al crecimiento económico. Ello pasa necesariamente por acercar los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, garantizando así la sostenibilidad a medio plazo del Estado del bienestar.

Se requiere mejorar la recaudación y la eficiencia del sistema fiscal a través del ensanchamiento de las bases tributarias reducidas por las numerosas exenciones y deducciones, evaluando si los beneficios fiscales existentes logran los objetivos para los que fueron creados, o si deben revisarse. Asimismo, deben analizarse en profundidad las figuras tributarias actuales para adaptarlas al contexto económico, y avanzar en la incorporación de nuevos tributos de acuerdo con las tendencias más recientes.

La adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI requiere la urgente mitigación del impacto económico y social de la pandemia COVID-19, pero en segunda instancia, resulta imprescindible la realización de un diagnóstico del sistema tributario español, para el que se creará un Comité de Personas expertas para su reforma. Asimismo, se desarrollará una fiscalidad verde que contribuya a la sostenibilidad, protegiendo al medioambiente como herramienta de lucha contra el cambio climático y atender además a los compromisos asumidos internacionalmente.

También se realizarán ajustes en los impuestos ya existentes para reforzar su eficacia, se eliminarán algunas disfunciones y se adaptarán los incentivos al impulso de la actividad económica y el empleo. Como resultado, se prevé incrementar la suficiencia recaudatoria de nuestro sistema tributario de acuerdo con el compromiso de sostenibilidad del gasto público.

**Inversión total estimada**

**0 millones €**



**C28.R4**

**Reforma de medidas fiscales que contribuyen a la transición ecológica.** Se establecerá un impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero y a la incineración y otro que grave los envases de plástico no reutilizables. Se modifica el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero y se afrontarán reformas en materia de movilidad sostenible. Se revisarán las bonificaciones de los hidrocarburos utilizados como carburante.

**NEXT  
GEN  
EU**



**Plan de Recuperación,  
Transformación y Resiliencia**

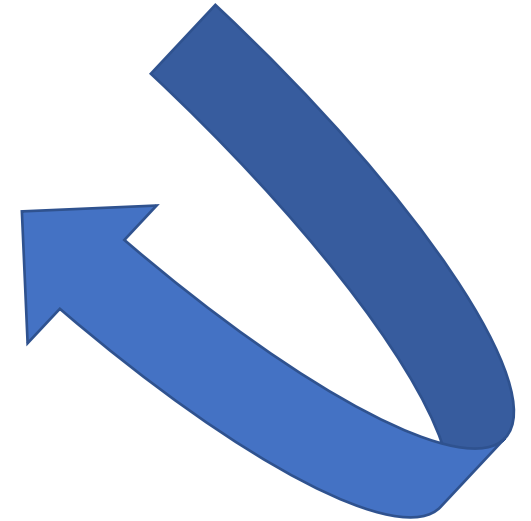
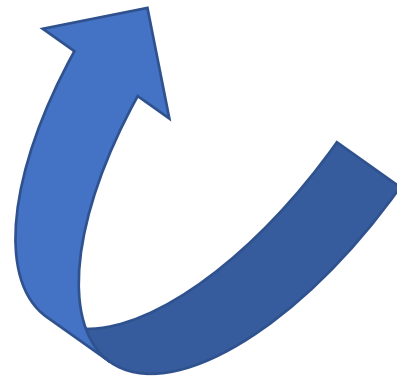
# Los tributos elegidos para el análisis (propios de CCAA → Principado de Asturias)

- **Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden sobre el medio ambiente (IDAMA)** → grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que sobre el medio ambiente ocasiona la realización de determinadas actividades (distribución o transporte de energía eléctrica y de comunicaciones telefónicas o telemáticas) a través de instalaciones y elementos patrimoniales afectadas a ellas. Los ingresos del impuesto se encuentran afectos a la financiación de medidas y programas medioambientales, entre otros, los que fomentan la eficiencia energética.
- **El Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales (IGEC)** → grava las externalidades negativas en el territorio y en el medio ambiente en las que incurren ciertos establecimientos comerciales por estar implantados como grandes superficies, y cuyo coste no asumen.

# Contexto: Principado de Asturias



10.000 km<sup>2</sup>  
1.000.000 habitantes  
Reconversión minera e industrial  
Población envejecida



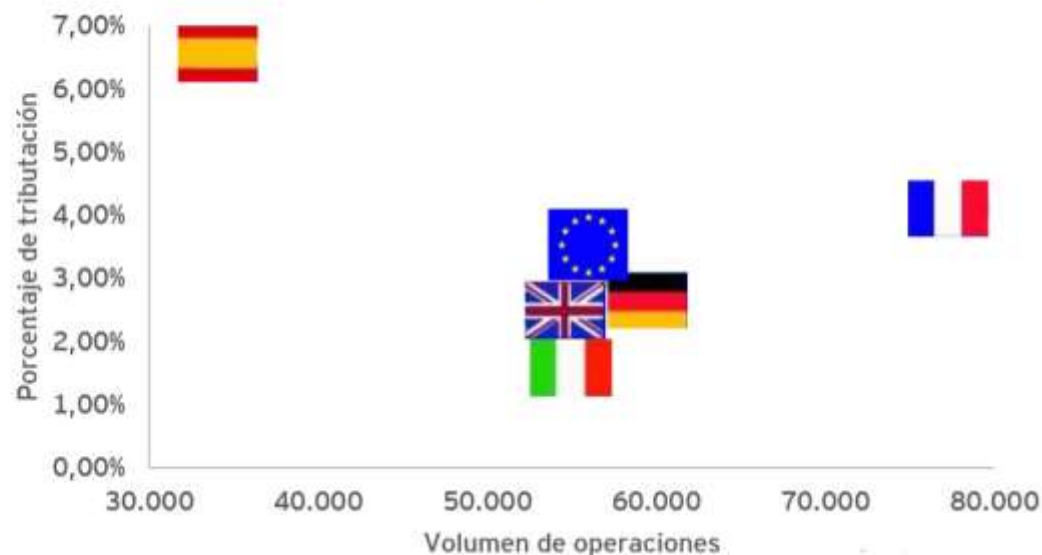


# IDAMA

- Hecho imponible → actividades de transporte o distribución de energía eléctrica así como de actividades de telefonía y telemática, mediante instalaciones patrimoniales con elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicaciones
- Presunción de no sujeción → autoconsumo
- Base imponible → km lineales cable; número de postes/antenas/torres
- Modelo de liquidación:  
[https://sede.tributasenasturias.es/sites/sede/default/es\\_ES/Modelos-tributarios?cc1\\_modelo=051&pt\\_modelo=051&pt\\_nuevaCarga=s&esSigla=N&cc1\\_accion=V&pt\\_accion=V](https://sede.tributasenasturias.es/sites/sede/default/es_ES/Modelos-tributarios?cc1_modelo=051&pt_modelo=051&pt_nuevaCarga=s&esSigla=N&cc1_accion=V&pt_accion=V)
- Litigiosidad imparable, aunque cada vez con menor calado jurídico

- Creado por Ley 13/2010, de 28 de diciembre. En marzo de 2011 se aprueba el modelo para la declaración del impuesto que se impugna
  - [STSJ Asturias 21/2013, de 8 de enero \(recurso 1249/2011\).](#)  
[ECLI:ES:TSJAS:2013:21](#)
  - [STS 783/2013, de 17 de febrero de 2014 \(recurso de casación 561/2013\).](#)  
[ECLI:ES:TS:2014:783](#)
- Las liquidaciones anuales del impuesto son sistemáticamente recurridas por los operadores de telefonía, que sostienen que su actividad no es contaminante (quien contamina, paga) y que se vulnera la libertad comunitaria de establecimiento en el mercado común. Sistemáticamente también el [TSJ](#) deja claro que resulta indiscutible la incidencia ambiental de las redes de telecomunicaciones y que está justificada la fiscalidad asimétrica

Gráfica 1: %tributación sobre volumen de operaciones (en millones de euros)



- ▶ Necesaria revisión y armonización de la tributación medioambiental por parte del Estado a fin de garantizar la seguridad jurídica.
- ▶ En particular, necesaria delimitación de los hechos verdaderamente contaminantes, por cuanto que las actividades de los operadores de telecomunicaciones no resultan contaminantes sino muy al contrario impulsan comportamientos que disminuyen la contaminación.



LA FISCALIDAD DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

Análisis comparativo de la fiscalidad sobre el sector de las telecomunicaciones: tributos y cargas del sector

digitalos\_



	España	Francia	Italia	Reino Unido	Alemania
Impuesto sobre Sociedades	✓	✓	✓	✓	✓
Impuesto sobre el Valor Añadido	✓	✓	✓	✓	✓
Tasa General de Operadores	✓	x	✓	✓	✓
Tasa de telecomunicaciones	✓	x	x	x	x
Tasa por numeración, dirección y denominación	✓	✓	✓	✓	✓
Tasa por reserva del dominio radioeléctrico	✓	✓	✓	✓	✓
Licitaciones de espectro mediante concursos y subastas	✓	✓	✓	✓	✓
Aportaciones para financiación televisión pública	✓	✓	x	x	x
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas	✓	x	x	x	x
Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medioambiente	✓	x	x	x	x
Tasa por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	✓	✓	✓	x	x
Tributación local especial (régimen voluntario - Telefónica)	✓	x	x	x	x
Impuesto sobre Actividades Económicas	✓	✓	x	x	x
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	✓	✓	✓	✓	✓
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	✓	x	✓	x	x
Tasa por apertura de zanjas, calicatas y calas	✓	x	x	x	x
Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales	En tramitación/suspendido				x

# Litigiosidad del IDAMA: verificación de la doble hipótesis

- No se comparte por el sector empresarial la afección del hecho imponible al medio ambiente
- Se critica además la estructura « asimétrica » del sistema



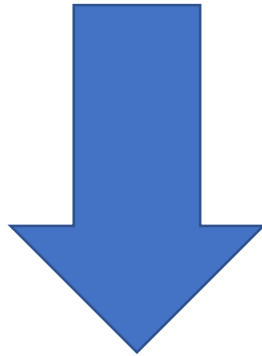
# IGEC

- Hecho imponible → Funcionamiento de grandes establecimientos comerciales por razón del impacto que producen sobre el territorio, el medio ambiente y la trama del comercio urbano. Están sujetos al impuesto los establecimientos comerciales, ya sean individuales o colectivos, con una superficie útil de exposición y venta al público igual o superior a 4.000 m<sup>2</sup>.
- No sujeción → mercados municipales; establecimientos exclusivamente mayoristas; exposiciones de productos temporales y ferias de muestras; los de actividades de ocio, hostelería y espectáculos y los que tengan como única actividad: jardinería, venta de vehículos, materiales para la construcción, maquinaria y suministros industriales, siempre y cuando la superficie útil de exposición y venta al público de los mismos no exceda de 10.000 m<sup>2</sup>.
- Base imponible → superficie destinada a aparcamiento (mínimo exento: 1.999 m<sup>2</sup>)
- Modelo de liquidación:  
[https://sede.tributasenasturias.es/sites/sede/default/es\\_ES/Modelos-tributarios?cc1\\_modelo=049GEC&pt\\_modelo=049GEC&pt\\_nuevaCarga=s&esSiga=N&cc1\\_accion=V&pt\\_accion=V](https://sede.tributasenasturias.es/sites/sede/default/es_ES/Modelos-tributarios?cc1_modelo=049GEC&pt_modelo=049GEC&pt_nuevaCarga=s&esSiga=N&cc1_accion=V&pt_accion=V)
- Litigiosidad imparable, más altas instancias y argumentos cruzados

- Creado por art. 21 de Ley 15/2002, de 27 de diciembre; modificado por Ley 6/2004, de 28 de diciembre.
  - [STC 197/2012](#), de 6 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad núm. 1819-2003). [ECLI:ES:TC:2012:197](#)
- El modelo de declaración (2003) fue impugnado
  - Ante [TSJ](#) → suspendió el proceso por dudas de inconstitucionalidad (2007)
  - [STC 53/2014](#), de 10 de abril (cuestión de inconstitucionalidad núm. 3142-2007)
  - Al retomar → [STSJA 698/2014 de 31 julio](#) (recurso 1395/2003). [ECLI:ES:TSJAS:2014:2497](#)
  - Frente a ella se presentó recurso de casación al [TS](#) (3463/2014) → suspendió el proceso por dudas de vulneración Derecho [UE](#) (2016)
- Primer reglamento de desarrollo (Decreto 191/2003, de 4 de septiembre) fue recurrido y anulado por razones formales
  - [STSJ Asturias 145/2006](#), de 12 de enero (recurso 1460/2003). [ECLI:ES:TSJAS:2006:145](#)
  - [STS 1357/2009](#), de 5 de febrero (recurso de casación 1122/2006). [ECLI:ES:TS:2009:1357](#)
- Nuevo reglamento de desarrollo (Decreto 139/2009, de 11 de noviembre) fue también recurrido
  - [STSJ Asturias 732/2014](#), de 23 septiembre (recurso 1899/2009: “ANGED”). [ECLI:ES:TSJAS:2014:2798](#) → recurso de casación (3586/2014) y [TS](#) volvió a suspender por dudas de vulneración del Derecho de la [UE](#) (2016)
  - [STSJ Asturias 757/2015](#) de 26 de octubre (recurso 462/2014: “Ikea”). [ECLI:ES:TSJAS:2015:2131](#) → quedó parado a la espera [TJUE](#)
- **STJUE (sala 1ª) 26 de abril de 2018, asuntos acumulados C-234/16 y C-235/16 (ECLI:EU:C:2018:281)**
- [TS](#) acabaría también validando el impuesto asturiano
  - [STS 1456/2018](#), de 2 de octubre (recurso de casación 3586/2014: ANGED contra Reglamento de 2009). [ECLI:ES:TS:2018:3618](#)
  - [STS 3563/2018](#), de 11 de octubre (recursos de casación 3463/2014: ANGED contra modelo de declaración de 2003). [ECLI:ES:TS:2018:3563](#)
  - [STS 2591/2019](#), de 26 de junio (recurso de casación 3675/2015: Ikea contra Reglamento de 2009). [ECLI:ES:TS:2019:2591](#)
- Antes, durante y **después** de ese periplo, se impugnan constantemente liquidaciones anuales del impuesto ante [TSJ](#).

# Litigiosidad del IGEC: verificación de la doble hipótesis

- No se comparte por el sector empresarial la afección del hecho imponible al medio ambiente
- Se critica además la estructura « asimétrica » del sistema



Efecto en otras CCAA que han ido renunciando al impuesto

Inicialmente lo habían regulado 6 CCAA, hoy sólo quedan 3 (Asturias, Cataluña y Aragón)

# Conclusiones: propuestas

- Mejorar la regulación técnica de los impuestos, para evidenciar las afecciones ambientales
- Aumentar la coherencia y coordinación en entornos compuestos y asimétricos → seguridad jurídica
- Trabajar para la aceptación social y empresarial
- Ajustar costes/costas procesales



# Fuentes

- AEMA, Briefing no. 22/2021: *The role of (environmental) taxation in supporting sustainability transitions*
- Asociación Española para la Digitalización (2020): *La fiscalidad en el sector de las telecomunicaciones*
- Boto Álvarez, A.: “Jurisprudencia Ambiental en Asturias”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* (2016-2022).
- Boto Álvarez, A.: “Bibliografía básica y jurisprudencia significativa en asuntos de relevancia asturiana” en VV.AA. (Sosa Wagner, F., Dir.), *Asturias: 40 años*, Ed. Reus, Madrid, pp. 491-527
- Deloitte Asesores Tributarios, EY Abogados (2018): *Imposición medioambiental, reflexiones para una futura reforma*
- Gobierno de España (2021): *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*
- Moreno García, J. (2019): “La alta conflictividad sobre los tributos propios autonómicos ante el Tribunal Constitucional: un problema no resuelto”, *Revista vasca de Administración Pública*, 115.