

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Auto de 23 de julio de 2025**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Recurso n.º 7568/2023**

**SUMARIO:**

**Procedimiento contencioso-administrativo. Recurso de casación. Incidente de nulidad de actuaciones.** *Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.* En la sentencia se explica amplia y detalladamente los motivos que llevan a fijar los criterios interpretativos de los que Red Eléctrica legítimamente discrepa, pero que no convierten a nuestra sentencia en vulneradora de ningún derecho fundamental. Red Eléctrica considera que sería preferible la aplicación de los parámetros del art.64 de la Ley 25/1998 (Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público) a los Ayuntamientos, pero dicha pretensión no tiene cabida a través del incidente de nulidad, y, ninguna de nuestras sentencias dijo expresamente que dicha norma fuera de aplicación obligatoria a los Ayuntamientos, y, los Ayuntamientos como se explica en la sentencia, -en uso de su autonomía local-, pueden decidir no seguir el régimen previsto en el art.64 de la Ley 25/1998. Esta ordenanza fiscal y otras ordenanzas como la que ha dado lugar a nuestra STS de 27 de junio de 2025 (recurso n.º 3772/2023) contienen un régimen distinto en cuanto a los criterios para el establecimiento de los tipos tributarios de la tasa, por lo que la presente sentencia inicia lo que podríamos llamar el cuarto estadio de nuestra jurisprudencia. Se trata de ordenanzas fiscales que son distintas en su configuración a las que hemos examinado en el segundo y tercer estadio de nuestra jurisprudencia como se explica en la sentencia cuya nulidad se pide. No hay un cambio en nuestra jurisprudencia, sino la fijación de un nuevo criterio en relación con un tipo de ordenanza fiscal que hasta la fecha no había sido examinado.

**TRIBUNAL SUPREMO****AUTO****Magistrados/as**

FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS  
ISAAC MERINO JARA  
MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE  
MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA  
MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS  
SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO

**TRIBUNAL SUPREMO****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección: SEGUNDA****Auto núm. /**

Fecha del auto: 23/07/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7568/2023

Fallo/Acuerdo: Auto Desestimando

Ponente: Excm. Sra. D.ª Sandra María González de Lara Mingo

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.9

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

Transcrito por: RMG

Nota:

R. CASACION núm.: 7568/2023

Ponente: Excm. Sra. D.ª Sandra María González de Lara Mingo

Síguenos en...

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

**TRIBUNAL SUPREMO****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección: SEGUNDA****Auto núm. /**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.ª Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.ª Sandra María González de Lara Mingo

En Madrid, a 23 de julio de 2025.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.ª Sandra María González de Lara Mingo.

**HECHOS**

**PRIMERO.**-El 24 de abril de 2025 se dictó por esta Sala y Sección la sentencia núm. 447 en este recurso de casación, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

«[...] **1º)**Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico sexto de esta sentencia.

**2º)**No haber lugar al recurso de casación interpuesto por Red Eléctrica de España, S.A.U., contra la sentencia dictada el 8 de junio de 2023 por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 129/2022, que se confirma.

**3º)**No hacer imposición de las costas procesales de esta casación».

**SEGUNDO.**-Red Eléctrica de España, S.A.U., representada por el procurador D. Arturo Romero Ballester, y asistida del letrado D. Manuel de Vicente-Tutor Rodríguez, mediante escrito presentado el 30 de mayo de 2025 promovió incidente de nulidad de actuaciones contra la citada sentencia, al entender que se ha vulnerado su derecho fundamental a obtener una tutela judicial efectiva sin que, en ningún caso, se pueda producir indefensión ( artículo 24.1 CE) y el derecho a un proceso con todas las garantías ( artículo 24.2 CE), porque: (i) se ha dictado un auto de admisión del recurso de casación en el que se admitieron cuestiones que presentaban interés casacional objetivo para la formación de doctrina jurisprudencial que no guardaban relación alguna con el objeto del litigio ni con los términos del escrito de preparación, (ii) se ha reformulado la cuestión con interés casacional directamente en la sentencia, sin previo trámite de audiencia, y porque la cuestión con interés casacional objetivo reformulada por la Sala tampoco se ajusta al caso concreto, (iii) se ha incurrido en incoherencias entre lo razonado y lo resuelto, (iv) se incurre en su motivación en errores patentes incompatibles con la exigencia de una resolución fundada en Derecho, razonada y razonable, y, (v) se contiene un cambio de jurisprudencia sin decirlo y sin motivarlo, o en su defecto, se fija una nueva doctrina sin motivación suficiente.

**TERCERO.**-Por providencia de 9 de junio de 2025 se admitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones, y se dio traslado de dicho escrito, al Ayuntamiento de Arroyomolinos (Madrid) para que en el plazo de cinco días pudieran formular por escrito sus alegaciones.

**CUARTO.**-El Ayuntamiento de Arroyomolinos (Madrid) representado por la procuradora doña Ana Belén del Olmo López, y asistido del letrado don Juan Luis González Montoro, en escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 17 de junio de 2025 evacuó el trámite que le fue conferido solicitando que la Sala dictase auto denegando la nulidad de actuaciones instada y ratificando lo decidido en la sentencia pues (i) los motivos esgrimidos para acreditar la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva denunciada por la parte solicitante ya fueron conocidos por la misma con motivo de la notificación del auto de 10 de julio de 2024, por el que se acordó por la Sección Primera de la Sala admitir el recurso de casación, y en el que se identificaban como normas jurídicas que iban a ser objeto de interpretación las que constan en dicho auto, y en el que se declaran la existencia de interés casacional objetivo en relación con las cuestiones que la citada Sección señala en el propio auto, y, (ii) se pretende con el incidente forzar la voluntad del Tribunal Supremo, y solicitar que rectifique la sentencia.

Es Magistrado Ponente la Excma. Sra. D.ª Sandra María González de Lara Mingo.

Síguenos en...



## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

### PRIMERO.- El incidente de nulidad de actuaciones.

A la vista del contenido del mencionado escrito se acuerda la desestimación de solicitud de nulidad de actuaciones al amparo de lo previsto en el artículo 241.2 segundo párrafo, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE de 3 de julio) [«LOPJ»].

Para adoptar esta decisión ha de partirse del carácter excepcional del incidente de nulidad de actuaciones regulado en el artículo 241 LOPJ, y de la constante jurisprudencia de la Sala al respecto, de innecesaria cita individualizada (baste por todas la reciente STS de 21 de enero de 2020, Error Judicial 42/2018, ECLI:ES:TS:2020:120) acerca de los límites que presenta el denominado incidente de nulidad de actuaciones, tras la reforma operada en la Ley Orgánica del Poder Judicial por parte de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, en el sentido de que el incidente de nulidad de actuaciones sigue siendo un incidente extraordinario que pretende corregir una vulneración de derechos fundamentales sin necesidad de acudir al recurso de amparo.

La reforma del artículo 241 operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, persigue -en palabras de su Exposición de Motivos- otorgar a los tribunales ordinarios más posibilidades para revisar las violaciones de derechos fundamentales con la finalidad de lograr que su tutela y defensa por parte del Tribunal Constitucional sea realmente subsidiaria de una adecuada protección prestada por los órganos de la jurisdicción ordinaria. Y, precisamente, con la intención -sigue declarando la apuntada Exposición de Motivos- de aumentar las facultades de la jurisdicción ordinaria para la tutela de los derechos fundamentales se modifica el incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241.1 LOPJ, introduciendo una configuración mucho más amplia, «porque se permite su solicitud con base en cualquier vulneración de alguno de los derechos fundamentales referidos en el artículo 53.2 de la Constitución en lugar de la alegación de indefensión o incongruencia prevista hasta el momento. Esta ampliación del incidente de nulidad de actuaciones previo al amparo busca otorgar a los tribunales ordinarios el papel de primeros garantes de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico».

El incidente de nulidad de actuaciones no es una nueva instancia ni un recurso ordinario o extraordinario. Por tanto, el artículo 241 de la LOPJ no puede interpretarse en el sentido de que venga a otorgar a las partes una especie de recurso de reposición contra la sentencia, basado en la pretensión de obtener una modificación del criterio razonadamente expuesto en la misma. Se trata de un remedio orientado a corregir cualquier vulneración de alguno de los derechos fundamentales referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, para evitar el amparo constitucional.

### SEGUNDO.- La reformulación de la cuestión de interés casacional. La nueva cuestión que se somete a interés casacional se ajusta al caso concreto por lo que no vuelve a incurrir en un desajuste o incoherencia.

El promotor del incidente entiende que el Tribunal Supremo, ante el error advertido en el auto de admisión, debió haber retrotraído las actuaciones, en aras de preservar el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y el derecho a un proceso con todas las garantías, más aún si cabe cuando las cuestiones que fueron planteadas por Red Eléctrica habían sido admitidas en otros recursos de casación. En opinión del promotor, el Tribunal Supremo debió haber dictado un nuevo auto de admisión que guardase la necesaria conexión con el escrito de preparación del recurso de casación y con lo discutido en la instancia, concediendo a la parte un nuevo plazo para formular el escrito de interposición.

La posibilidad de reformular la cuestión de interés casacional ha sido admitida reiteradamente por este Tribunal, tal como se desprende del Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2021, en el que se señaló que si bien la sentencia de casación «no puede rechazar un recurso (bien inadmitiéndolo o desestimándolo por entender que nunca debió haber sido admitido) bajo la consideración de que la Sección de enjuiciamiento no está de acuerdo con la valoración del interés casacional expresada en el auto de admisión», sin embargo sí podrá «reorientarla o reformularla a la vista del contenido del proceso tal y como queda expuesto en los escritos de interposición y oposición».

En efecto, esta Sala en reiterada jurisprudencia, de las que cabe citar las SSTS de 26 de febrero de 2020 (rec. cas. 1903/2018) y 23 de diciembre de 2022 (rec. cas. 1763/2021), entre otras, ha declarado que el desenvolvimiento práctico del recurso de casación muestra que se producen, a veces, desajustes entre el auto de admisión y la controversia realmente suscitada y el correlativo condicionamiento del escrito de interposición, lo que ha dado lugar a que, excepcionalmente, por la Sección de Enjuiciamiento, con la finalidad de facilitar y cumplir la función nomofiláctica y de

Síguenos en...

depuración del ordenamiento jurídico que se le asigna principalmente a este recurso de casación, y/o en garantía del principio de tutela judicial efectiva, se hagan matizaciones o se atempere o adapte la cuestión en la que se aprecia el interés casacional objetivo a la real controversia surgida entre las partes y objeto de la resolución, puesto que la sentencia, como acto decisorio de una controversia jurídica, no puede desvincular del caso concreto objeto de enjuiciamiento, ni la función principal nomofiláctica asignada al recurso de casación debe hacerse en abstracto, de manera ajena a la controversia surgida, en las circunstancias del caso, en tanto que, como se ha dicho en pronunciamientos anteriores, de otra manera se convertiría el Tribunal Supremo en órgano consultivo, y se subvertiría la naturaleza de las sentencias trocándolas en meros dictámenes. Por ello, las interpretaciones de las normas jurídicas y la doctrina que emane de la sentencia debe tener como obligado punto de referencia el caso concreto que se enjuicia, lo que descubre un elemento de utilidad, pues el pronunciamiento que se dicte sirve en cuanto da satisfacción a los intereses actuados que han desembocado en el recurso de casación, de suerte que la fijación de la doctrina jurisprudencial debe adaptarse a las circunstancias y límites del caso concreto, sin entrar sobre las cuestiones que, aun cuando pudieran presentar interés casacional, si a la conclusión a la que se llegue resulta ajena e irrelevante para resolver el caso concreto.

En el caso que nos ocupa consideró la Sala que la reformulación de las cuestiones de interés casacional resultaban necesarias para atemperarlas a las exigencias del caso, con la finalidad de dar respuesta a lo que, efectivamente, resultaba relevante para solucionar el litigio, lo que así hizo, sin que dicha actuación pueda considerarse vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva aducido.

Debemos poner de manifiesto, que, por otra parte, ante la evidente discordancia entre el auto de admisión y la verdadera cuestión con interés casacional Red Eléctrica podía y debía haber promovido el incidente de nulidad contra aquel auto y no contra esta sentencia.

Además, la parte discrepa de la cuestión que ha sido seleccionada como de interés casacional, pero, la selección de la cuestión con interés casacional corresponde al Tribunal Supremo.

### **TERCERO.- Derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, coherente y no contradictoria.**

A continuación, la promotora de este incidente considera, que la sentencia incurre en una evidente incoherencia interna que vulnera el derecho fundamental a obtener una resolución motivada, fundada en Derecho y no arbitraria ( artículo 24.1 CE), al existir un desajuste notorio entre lo razonado en sus fundamentos jurídicos y lo finalmente resuelto, afirma que:

«[...] Así, la Sentencia afirma en su FD 2º que "[l]a ratio decidendi de la sentencia se contiene en el Fundamento de Derecho Tercero con el siguiente tenor literal: «[...] Por último, los tipos de la tarifa responden a la distinta intensidad de los aprovechamientos y, en principio, están motivados dentro de la innegable dificultad que entraña la fijación de una magnitud de esta naturaleza (folios 19 y 33 a 35). **El tipo correspondiente a la mayor intensidad de uso o aprovechamiento privativo se establece en el 5% de acuerdo con la jurisprudencia y la normativa de tasas estatales ( art. 64.3 de la Ley 25/1998, de 13 de julio )**. Para la menor intensidad el 1,5% por «cierta similitud» con el porcentaje del apartado c) del art. 24.1 TRLHL. Para una intensidad del uso intermedia el 3,25% por ser el tipo equidistante entre los anteriores." (énfasis de esta parte). Asimismo, se recoge expresamente que la base imponible se calcula de acuerdo con en el valor del suelo y de las construcciones, conforme se aprecia en los folios 14 a 16 de la sentencia. Sin embargo, después en su FD 5º dice que "[e]n la ordenanza fiscal examinada en este recurso de casación el Ayuntamiento, -en uso de su autonomía local-, **decidió no seguir el régimen previsto en el artículo 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio**, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público. Este extremo hace que la ordenanza fiscal que analizamos sea diametralmente opuesta a las ordenanzas fiscales examinadas en nuestras sentencias de 26 de abril de 2024 (rec. de casación núm. 6542/2022), 30 de abril de 2024 (rec. de casación núm. 6655/2022 y rec. de casación núm. 8971/2022), 14 de octubre de 2024 (rec. de casación núm. 1130/2023) y 3 de abril de 2025 (rec. de casación núm. 2876/2023)." (énfasis de esta parte)».

Ninguna incongruencia interna se aprecia en la sentencia recurrida, pues como bien reconoce Red Eléctrica, en el Fundamento de Derecho Segundo transcribimos la fundamentación de la sentencia de instancia, mientras que en el Fundamento de Derecho Quinto se recoge nuestro criterio.

En el Fundamento de Derecho Segundo de la sentencia también transcribimos el ITE que literalmente dispuso como criterios para el establecimiento del tipo impositivo para el caso de usos privativos que «[...] **Para el caso particular de aprovechamientos privativos**

Síguenos en...



universalmente aceptado un tipo del 5%, que puede considerarse proporcionado y procedente. En ese sentido puede afirmarse que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (antigua y reciente) así lo viene admitiendo, e incluso disposiciones legales como La Ley 25/1998 de 13 de julio, prescriben un tipo del 5% para aprovechamientos privativos, si bien no estrictamente aplicable a nuestro caso, sino para el de bienes del dominio público estatal», sin embargo, al determinar los criterios para el caso de aprovechamientos especiales decidió en uso de su autonomía local no utilizar el criterio de la Ley 25/1998 de 13 de julio como expresamente se indica en el citado fundamento.

Ninguna incongruencia hay en nuestra sentencia.

**CUARTO.- La Sentencia no encierra un cambio jurisprudencial sin decirlo ni motivarlo, ni incurre en errores patentes, tampoco establece una doctrina jurisprudencial sin motivar.**

Red Eléctrica sostiene que la sentencia se encuentra huérfana de toda motivación en cuanto al cambio de criterio jurisprudencial que contiene o, *ad cautelam*, afirma que para el caso de que no se considere un cambio de la doctrina jurisprudencial fijada Red Eléctrica considera que se separa de la fijada en el segundo y tercer estadio de la jurisprudencia.

El recurrente pretende convertir el incidente de nulidad de actuaciones en una suerte de nueva instancia, en la que se pueda cuestionar la aplicación del derecho que efectúa este Tribunal Supremo, lo que no es posible.

En la sentencia se explica amplia y detalladamente los motivos que llevan a fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico sexto de esta sentencia de los que Red Eléctrica legítimamente discrepa, pero que no convierten a nuestra sentencia en vulneradora de ningún derecho fundamental.

Red Eléctrica considera que sería preferible la aplicación de los parámetros del artículo 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público a los Ayuntamientos, pero dicha pretensión no tiene cabida a través del incidente de nulidad, y, ninguna de nuestras sentencias dijo expresamente que dicha norma fuera de aplicación obligatoria a los Ayuntamientos, y, los Ayuntamientos como se explica en la sentencia, -en uso de su autonomía local-, pueden decidir no seguir el régimen previsto en el artículo 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio.

Esta ordenanza fiscal y otras ordenanzas como la que ha dado lugar a nuestra sentencia de 27 de junio de 2025 (recurso de casación núm. 3772/2023) contienen un régimen distinto en cuanto a los criterios para el establecimiento de los tipos tributarios de la tasa, por lo que la presente sentencia inicia lo que podríamos llamar el cuarto estadio de nuestra jurisprudencia. Se trata de ordenanzas fiscales que son distintas en su configuración a las que hemos examinado en el segundo y tercer estadio de nuestra jurisprudencia como se explica en la sentencia cuya nulidad se pide. No hay un cambio en nuestra jurisprudencia, sino la fijación de un nuevo criterio en relación con un tipo de ordenanza fiscal que hasta la fecha no había sido examinado.

**QUINTO.- Condena en costa.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, apartado 2 de la Ley 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial, procede imponer las costas causadas en este incidente a la parte que lo promueve. Ahora bien, haciendo uso esta Sala de la facultad que concede el artículo 139.3 LJCA, dada la índole de la cuestión suscitada y la actividad desplegada por la parte recurrida al oponerse, procede limitar la cuantía de la condena en costa, por todos los conceptos, a la cifra de cuatro mil euros (4.000 €).

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

**LA SALA ACUERDA:**

1º) Desestimar el incidente de nulidad de actuaciones promovido por Red Eléctrica de España, S.A.U., representada por el procurador D. Arturo Romero Ballester, y asistida del letrado D. Manuel de Vicente-Tutor Rodríguez, contra la sentencia núm. de 477/2025 de 24 de abril de 2025, dictada en el recurso de casación núm. 7568/2023.

2º) Imponer las costas del incidente de nulidad a la parte que lo ha promovido, conforme a lo dispuesto en el último razonamiento jurídico.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.

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

Síguenos en...

