

**TRIBUNAL SUPREMO****Sentencia 858/2025 de 27 de junio de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Recurso n.º 3772/2023****SUMARIO:**

**Tasa por aprovechamientos especiales en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública.** *Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.* La tasa controvertida en este recurso consiste en el aprovechamiento especial del dominio público, único supuesto cuestionado, por lo que a continuación deberemos precisar dentro de nuestra labor hermenéutica qué es el dominio público o sobre qué recae o puede recaer la tasa. Nos encontramos ante un ámbito blindado por la reserva de ley a tenor del art.132.1 CE, por cuanto se conmina al legislador a regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. La ordenanza fija un tipo de gravamen anual reducido del 1,5% para aquellos aprovechamientos especiales de escasa intensidad que denomina "aprovechamiento especial ligero" y del 3,25% para lo que denomina "aprovechamiento especial intenso" por lo que, también respeta nuestra jurisprudencia que solamente declararon la nulidad de la fijación de un tipo de gravamen del 5% para supuestos de aprovechamiento especial, sin distinguir el tipo de aprovechamiento del demanio efectuado por el contribuyente. Dichas sentencias no se pronuncian sobre la determinación de la base de la tasa ni sobre los tipos admisibles en los supuestos de aprovechamiento especial porque dichas cuestiones no se plantearon. Además, en la reciente STS de 24 de abril de 2025, recurso n.º 7568/2023, conocida por ambas partes, hemos admitido que respetaba los parámetros legales el establecimiento de un tipo de gravamen del 1,5% para supuestos de aprovechamiento especial ligero, y del 3,5% para supuesto de aprovechamiento especial intenso. La Sala fija como doctrina que un elemento esencial de la tasa, como es el tipo de gravamen, que se aplica sobre otras magnitudes para el cálculo de la cuota tributaria, debe aparecer claramente determinado en la propia ordenanza o en los anexos publicados junto con la misma, conforme al art. 16.1.a) y 17.4 TRLHL. Un Ayuntamiento -en uso de su autonomía local- sí puede establecer en la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos en los supuestos de aprovechamiento especial un tipo de gravamen del 1,5% para supuestos de aprovechamiento especial ligero, y del 3,5% para supuesto de aprovechamiento especial intenso y resulta admisible que un Ayuntamiento -en uso de su autonomía local- grave únicamente los aprovechamientos hechos por instalaciones destinadas a la distribución y al transporte de la energía eléctrica y del gas.

**TRIBUNAL SUPREMO****SENTENCIA****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**

Síguenos en...



**Sentencia núm. 858/2025**

Fecha de sentencia: 27/06/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3772/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/06/2025

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Sandra María González de Lara Mingo

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1

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

Transcrito por: RMG

Nota:

R. CASACION núm.: 3772/2023

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Sandra María González de Lara Mingo

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

**TRIBUNAL SUPREMO****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 858/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.<sup>a</sup> Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.<sup>a</sup> Sandra María González de Lara Mingo

En Madrid, a 27 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados y las Excmas. Sras. Magistradas indicados al margen, el recurso de casación núm. 3772/2023, interpuesto por la entidad mercantil Red Eléctrica de España S.A.U., representada por el procurador don Luis Fernando Granados Bravo, y asistida del letrado don Manuel de Vicente-Tutor Rodríguez, contra la sentencia dictada el 14 de febrero de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 80/2022.

Ha comparecido como recurrido el Ayuntamiento de Fuencaliente representado por la procuradora doña Eva Santos Álvarez, y asistido del letrado don Enrique Ávila Jurado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Sandra María González de Lara Mingo.

**ANTECEDENTES DE HECHO****PRIMERO.- Resolución recurrida en casación.**

Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia dictada el 14 de febrero de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 80/2022.

La sentencia aquí recurrida tiene una parte dispositiva del siguiente tenor literal:

«[...] DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo de los autos de procedimiento ordinario número 80/2022, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Manuel Serna Espinosa en nombre y representación de la entidad "RED ELECTRICA DE ESPAÑA SAU" contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Fuencaliente, reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real en fecha 24 de diciembre de 2021 (B.O.P. núm. 246).

Sin costas».

**SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.**

1.El procurador don Luis Fernando Granados Bravo, en representación de la entidad mercantil Red Eléctrica de España S.A.U. mediante escrito de 27 de abril de 2023 preparó recurso de casación contra la expresada sentencia de 14 de febrero de 2023.

Síguenos en...

Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificó como infringidos: (i) los artículos 15.1, 16.1, 24 y 25 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales; (ii) los artículos 14 y 31 de la Constitución Española; y, (iii) el artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

2. La Sala a quo, tuvo por preparado el recurso de casación por medio de auto de 2 de mayo de 2023, habiendo comparecido la entidad mercantil Red Eléctrica de España S.A.U., representada por el procurador don Luis Fernando Granados Bravo, -como parte recurrente-, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA. De igual modo lo ha hecho como parte recurrida el Ayuntamiento de Fuencaliente representado por la procuradora doña Eva Santos Álvarez.

### **TERCERO.- Admisión del recurso de casación.**

1. La Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de 28 de febrero de 2024, consideró que concurría interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, en virtud del artículo 88.2.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [«LJCA»], en la cuestión jurídica consistente en:

«[...] 1. Reforzar o completar la jurisprudencia sobre si la fijación de los elementos esenciales del tributo y, en concreto, de la base imponible o de los tipos de gravamen, debe constar en el texto de la ordenanza que se publica en el Boletín Oficial correspondiente, o alguno de esos elementos puede venir definido por remisión al informe técnico económico.

2. Determinar si la motivación de los tipos de gravamen contenida en el informe técnico económico al que se remite la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Fuencaliente, reguladora de la "tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal", es suficiente a los efectos requeridos por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

3. Determinar si resulta admisible que la ordenanza reguladora de la tasa antedicha, a pesar de contemplar en su hecho imponible la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo, con instalaciones de transporte o distribución de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, únicamente cuantifique los aprovechamientos hechos por instalaciones destinadas a la distribución y al transporte de la energía eléctrica y del gas. En todo caso, precisar si la ausencia de cuantificación de los aprovechamientos hechos por otras instalaciones determina la nulidad de la ordenanza o solo la imposibilidad de girar la tasa ante la realización de esos otros hechos imponibles».

### **CUARTO.- Interposición del recurso de casación (síntesis de los argumentos de la parte recurrente).**

El procurador don Luis Fernando Granados Bravo, en representación de la entidad mercantil Red Eléctrica de España S.A.U, interpuso recurso de casación mediante escrito de 26 de abril de 2024, que observa los requisitos legales y en el que se mencionan como normas jurídicas infringidas las que han quedado citadas más arriba. En dicho escrito estructura su defensa en cuatro apartados.

1. En primer lugar aduce que el régimen de cuantificación de la tasa infringe el régimen legal del contenido mínimo de las Ordenanzas Fiscales exigido por el artículo 16.1 TRLHL considerando que resulta de aplicación la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo fijada en las STS de 14 de julio 2023 (rec. de casación 8824/2021) y de 19 de julio de 2023 (rec. de casación 715/2021).

Tras reproducir el artículo 5 de la Ordenanza aduce que, existe una remisión para la determinación de la tarifa a lo dispuesto en el ITE. En este sentido, el ITE establece dos fórmulas para determinar la cuota tributaria, ambas en la página 26 del ITE, donde se dice que la: «- CUOTA TRIBUTARIA = Tipo % x Valor de aprovechamiento. (El tipo será 1,5%, 3,25% o 5%). - Cuota tributaria = (Valor del suelo + Valor de las construcciones) x 0,5 x Coef. Usufructuario». Por lo tanto, el elemento cuantitativo de la tasa consta de base imponible, tipo de gravamen y cuota tributaria. La base imponible se determina en función del valor del suelo y el valor de las construcciones y el tipo de gravamen en función de tres tipos distintos. A juicio de la Sala de instancia la remisión que se hace al ITE para la determinación de la base imponible en el artículo 5 de la Ordenanza Fiscal es conforme a derecho. Nada dice sobre la falta de determinación en la Ordenanza Fiscales de los tipos de gravamen.

Síguenos en...

Afirma que el artículo 16.1 TRLHL exige que las Ordenanzas Fiscales reguladoras de las tasas contengan, al menos, la determinación de la "base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria". Sin embargo, la Ordenanza Fiscal aquí concernida, pese a que en el ITE se reconoce que se aplican hasta tres tipos de gravamen distintos, y en la que el elemento cuantitativo de la tasa consta de base imponible (valor del aprovechamiento), tipo de gravamen (1,5%, 3,25% y 5%) y cuota tributaria, no consigna en ninguna parte de esta (ni en el articulado, ni en el Anexo de Tarifas) cómo se ha de determinar la base imponible ni aparece claramente determinado el tipo de gravamen.

Expone que el tipo de gravamen a diferencia del caso resuelto por el Tribunal Supremo aparece reflejado en la última columna del artículo 10 de la Ordenanza Fiscal relativo a las tarifas; pero, no es menos cierto que en ninguna parte del articulado se hace mención alguna al tipo de gravamen, ni establece los criterios para su predeterminación -con un máximo y un mínimo entre los que deba quedar comprendido el porcentaje- por lo que no está inequívocamente identificado en el texto de la Ordenanza Fiscal, ni siquiera la fórmula que contiene el artículo 5 Ordenanza Fiscal relativo a la cuota tributaria menciona la aplicación de un tipo de gravamen, sino que la tarifa se remite directamente a lo dispuesto en el ITE, abdicando de toda regulación directa, dejando en manos del perito firmante del ITE la determinación de un elemento esencial del tributo. Esa remisión en blanco es contraria al principio de seguridad jurídica y de reserva de ley en materia tributaria local.

2. En segundo lugar afirma que los tipos impositivos recogidos en el ITE para los supuestos de aprovechamiento especial del dominio público (fijados en el 1,5% y 3,25%) son disconformes a derecho por contener una motivación insuficiente e improcedente. Subraya que no cuestiona la motivación del tipo de gravamen del 5% previsto para los supuestos de utilización privativa del dominio público local (aunque en el ITE se aluda improcedentemente a aprovechamiento privativo -modalidad que no existe- y refleje un resultado expresado en m/l,) por cuanto el mismo se fija en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 25/1998. Manifiesta que el ITE establece dos tipos de gravamen para los supuestos de aprovechamiento especial: del 1,5% para los supuestos de aprovechamiento especial ligero y del 3,25% para los supuestos de aprovechamientos especial intenso. En el caso del tipo previsto para los supuestos de aprovechamiento especial ligero fijado en el 1,5%, se justifica en el ITE en base a lo dispuesto en el artículo 24.1.c) TRLHL (pág. 21 del ITE en el penúltimo párrafo). Mientras que el tipo previsto para los supuestos de aprovechamiento especial intenso fijado en el 3,25% se basa únicamente en la equidistancia entre el tipo máximo (5%) y el tipo mínimo (1,5%) porque, según se afirma, este tipo de uso "impide total o casi total la posibilidad de ejercer los usos propios de la naturaleza del suelo de que se trate" (págs. 21 y 22 del ITE). En la pericial practicada se admitió por la persona que había elaborado el ITE que ese tipo no se amparaba en ninguna norma.

3. En el tercer apartado sostiene que la Ordenanza Fiscal es nula de pleno derecho por la falta de cuantificación de los hechos imposables que se recogen en la Ordenanza, además de infringir lo dispuesto en el artículo 25 TRLHL, vulneran los principios de igualdad ( artículo 14 CE), de capacidad económica ( artículo 31.1 CE) y de interdicción de la arbitrariedad ( artículo 9.3 CE), así como de los principios sobre los que se asienta el Ordenamiento tributario recogidos en el artículo 3.1 LGT. Además, esta falta de imposición resulta arbitraria y es discriminatoria en los términos que ha fijado el Tribunal Supremo e introduce una suerte de exención que vulnera el principio de reserva de ley ( artículo 8 LGT).

En el sentir del recurrente de manera inexplicable en el ITE y en las tarifas que se recogen en el artículo 10 de la Ordenanza, solo se cuantifican las líneas destinadas al transporte y distribución de energía eléctrica y de gas, dejando sin cuantificar el aprovechamiento especial o la utilización privativa que del dominio público hacen las instalaciones de transporte o distribución de hidrocarburos, agua y similares, en clara contradicción con lo previsto en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza.

4. Por último, aduce que la Sentencia de instancia es disconforme a derecho por cuanto valida un régimen de cuantificación de la tasa que infringe lo dispuesto en el artículo 24.1.a) TRLHL. El valor del suelo -como uno de los parámetros que sirven para determinar la base imponible de la tasa- se ha determinado de manera incorrecta. Se trata de una cuestión que es estrictamente jurídica. Con carácter previo, se aclara que esta cuestión, aunque no presente en el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, fue anunciada en el escrito de preparación del recurso de casación y está relacionada con las normas jurídicas infringidas que deben objeto de valoración por la Sala. Afirma que el Tribunal Supremo ha resuelto que, una vez admitido el recurso de casación, el escrito de interposición puede extenderse legítimamente sobre todas las infracciones que habían sido apuntadas en la preparación, sin necesidad de

limitarse únicamente a las identificadas en el auto de admisión como dotadas de interés casacional.

El recurrente no cuestiona que para poder valorar el suelo se pueda acudir a la normativa catastral, sino la aplicación de la normativa citada en el ITE. Sucede que el ITE, sorprendentemente, detiene el cálculo ahí, fijando el valor del suelo rústico en 1,6023€/m<sup>2</sup>, todo ello sin aplicar sobre el MBR7 el coeficiente reductor pertinente en función de la tipología de la construcción.

#### **QUINTO.- Oposición al recurso de casación (síntesis de los argumentos de la parte recurrida).**

El Ayuntamiento de Fuencaliente representado por la procuradora doña Eva Santos Álvarez, presentó escrito de oposición el 18 de junio de 2024 en el que estructura su oposición al recurso de casación en cuatro apartados.

1.En primer lugar aduce que en la Ordenanza se hace constar expresamente la base sobre la que se aplican los tipos fijados, que se determina en función de las unidades reales de ocupación, medidas en metros cuadrados o en metros lineales, según se detalla en el artículo 10, multiplicada por los valores que se recogen en ese mismo artículo, cuya determinación se explica en el ITE atendiendo al valor del suelo determinado en base a valores catastrales (Orden Ministerial EHA/3188/2.006 y Ley del Catastro Inmobiliario) y el valor de las construcciones, determinados en base a las Ordenes IET/2659/2.015 y 2660/2.015. En definitiva, la recurrente dispone de todas las herramientas para saber la superficie ocupada, el valor de la utilidad que le reporta y el tipo aplicable.

Subraya que el artículo 16.1 del TRLRHL se refiere al «tipo de gravamen o cuota tributaria», a diferencia del resto de las conjunciones empleadas en el referido precepto ("y"), en el caso que nos ocupa, al utilizar la conjunción disyuntiva "o", lo que está haciendo es establecer la posibilidad de dos alternativas. En opinión del recurrido, el TRLRHL no exige taxativamente la mención de un tipo impositivo, permitiendo una alternativa que es la que la ordenanza utiliza, cual es establecer la cuota tributaria, explicando cómo se determina la misma (artículo 5 Ordenanza), dedicando, además, el artículo 10 a establecer el cuadro de tarifas, en el que se hacen constar las cantidades resultantes de los porcentajes a aplicar, que expresamente se reseñan en la última columna de citado cuadro, en función de la intensidad del uso que se haga por el sujeto pasivo.

En el sentir del recurrido la Ordenanza, en tanto en cuanto determina la cuota tributaria (artículo 5) en función de las unidades reales de ocupación, multiplicados por las tarifas que para los diferentes tipos de usos se establece en el cuadro correspondiente (artículo 10), no infringe precepto alguno. La recurrente alega que existe una remisión para la determinación de la tarifa a lo dispuesto en el ITE, lo que es incierto. En la Ordenanza se fijan las tarifas, que es el elemento esencial para calcular la liquidación. Lo que se remite al ITE es el detalle pormenorizado de cómo se calculan las tarifas, pero estas constan en la Ordenanza.

2.En segundo lugar alega que, a diferencia de otras Ordenanzas realizadas en base a informes técnicos distintos, que ya han sido examinadas por el Tribunal Supremo, la de Fuencaliente grava el uso privativo, para el que prevé un tipo del 5%, el cual no es objeto de gravamen en las ordenanzas recientemente anuladas, que, además, aplican dicho porcentaje (5%) a determinados aprovechamientos especiales. Para la determinación del valor de la utilidad que reporta el aprovechamiento especial o el uso privativo del dominio público local, el ayuntamiento, en el ejercicio de la libertad que le concede la Ley, y en base a los principios de fiscalidad y autonomía municipal que establecen los artículos 140 y 155 de la Constitución, en relación con el 4.1.a) y 106 de la Ley 7/1.985 de Bases de Régimen Local y artículo 24 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no ha considerado conveniente adoptar el método del artículo 64 de la Ley 25/1.998. Esta libertad en el método de determinación de la meritada utilidad, y el propio método elegido, cuenta con un amplísimo aval jurisprudencial, cita la sentencia de 27 de junio de 2.017 (rec. de casación 1103/2.016).

Explica que el TS ha respaldado recurrir a un procedimiento basado en criterios catastrales para determinar el valor que tendría la referida utilidad en un hipotético mercado de bienes demaniales que, por su propia esencia, no puede existir en la realidad. En la determinación del método de valoración de la utilidad para el uso exclusivo o el aprovechamiento especial del dominio público local, el Ayuntamiento goza de una indudable libertad, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 TRLHL, en cuanto remite a las ordenanzas fiscales el establecimiento en cada caso, y atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trae, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada del referido uso exclusivo o aprovechamiento especial del dominio público.

Añade que, la modificación de la Ordenanza se efectuó con el propósito de ajustarse al criterio de la jurisprudencia distinguiendo diferentes intensidades de uso del dominio público local, por lo que resulta paradójico que de contrario se invoque la supuesta infracción de una jurisprudencia que fue la tenida en cuenta por el Ayuntamiento, al objeto de adaptarse a la misma, modificar su anterior Ordenanza.

Expone que los tipos de gravamen para aprovechamientos especiales no se fijan de forma arbitraria, sino que se detallan y establecen de manera muy justificada tanto en la Ordenanza como en el estudio técnico-económico, añade que, de hecho, de seguirse el criterio de la recurrente todas las Ordenanzas serían nulas, pues fuese cual fuese el tipo elegido sería puesto en entredicho por la misma, cuya única pretensión es no pagar gravamen alguno. Dice que concretamente la justificación de los tipos adoptados consta en el apartado 4.4 del ITE (folio 36). Destaca que los tipos de gravamen del 1'5% y del 3'25% que se han previsto para los supuestos de aprovechamiento de uso ligero y de uso intenso están explicados en la ITE.

3.En opinión del Ayuntamiento recurrido, Red Eléctrica incurre en el mismo defecto que ya fue puesto de relieve en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2.021, Recurso 1237/2.020, consistente en alegar, *ex novo*, un motivo no invocado en su demanda inicial, atentando a lo dispuesto en el artículo 412 L.E.C, que prohíbe la "*mutatio libelli*" y el artículo 24.1 C.E, al haber impedido que el ayuntamiento pudiera defenderse sobre dicho extremo. Concretamente en fase de recurso introduce como tema de debate que la Ordenanza es discriminatoria por gravar, según la recurrente, solo las líneas destinadas al transporte y distribución de energía eléctrica y de gas. Pone de relieve que las ordenanzas fiscales son potestativas, pudiendo los ayuntamientos gravar aquello que consideren oportuno y no otras cosas.

4.Por último, sostiene que se alega de contrario una cuestión no recogida en el auto de 28 de febrero pasado que establece las cuestiones objeto de interés casacional a los efectos del presente recurso, que no es otra que la crítica al sistema de valoración del suelo, lo que por sí sólo debería conllevar su desestimación. Refiere que el sistema de valoración del suelo establecido en la Ordenanza está basado en la normativa catastral, aplicando el MBR9, que constituye el más bajo de la ponencia de valores de Fuencaliente, no el MBR7, como reiteradamente se refiere de contrario, posiblemente por estar inspirado el recurso en otro frente a distinta Ordenanza.

#### **SEXTO.- Deliberación, votación y fallo del recurso.**

De conformidad con el artículo 92.6 de la LJCA, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, mediante providencia de 19 de junio de 2025, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Asimismo, por providencia de 23 de mayo de 2025, se designó ponente a la Excmá. Sra. D<sup>a</sup>. Sandra María González de Lara Mingo y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 24 de junio de 2025, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.**

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en reforzar o completar la jurisprudencia sobre si la fijación de los elementos esenciales del tributo y, en concreto, de la base imponible o de los tipos de gravamen, debe constar en el texto de la ordenanza que se publica en el Boletín Oficial correspondiente, o alguno de esos elementos puede venir definido por remisión al informe técnico económico.

Asimismo deberemos determinar si la motivación de los tipos de gravamen contenida en el informe técnico económico al que se remite la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Fuencaliente, reguladora de la "tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal", es suficiente a los efectos requeridos por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Por último, se nos interroga sobre si resulta admisible que la ordenanza reguladora de la tasa antedicha, a pesar de contemplar en su hecho imponible la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo, con instalaciones de transporte o distribución de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, únicamente cuantifique los aprovechamientos hechos por instalaciones destinadas a

la distribución y al transporte de la energía eléctrica y del gas. En todo caso, precisar si la ausencia de cuantificación de los aprovechamientos hechos por otras instalaciones determina la nulidad de la ordenanza o solo la imposibilidad de girar la tasa ante la realización de esos otros hechos imponibles.

## **SEGUNDO.- Hechos relevantes para la resolución del recurso de casación.**

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos relevantes para la resolución del recurso de casación los siguientes:

### **1. Expediente de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.**

**1.1.** El 27 de octubre de 2021 se emitió Informe Técnico-Económico para la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos del Ayuntamiento de Fuencaliente.

En dicho informe se indicaba:

«[...] **4. CÁLCULO DE LA CUANTÍA Y DE LA CUOTA TRIBUTARIA.**

[...]

#### **4.1-DETERMINACIÓN DEL VALOR DEL SUELO**

De acuerdo con los criterios expuestos en el apartado 3.1, para la determinación del valor del suelo rústico con construcciones se utilizan los siguientes parámetros, obtenidos ambos de la Ponencia de Valores del Municipio, facilitados por el Ayuntamiento (anexo 1):

- Módulo Básico de Repercusión del Municipio:

MBR 9 = 16,2273 €/m<sup>2</sup> (2.700 pta /m<sup>2</sup>)

- Coeficiente a aplicar sobre MBR ( art. 1 Orden EHA/2816/2008, de 11 de octubre)

Tipología industrial: 0,1 Valor catastral del suelo rústico = 16,2273 €/m<sup>2</sup> X 0,1 = 1,60273 €/m<sup>2</sup>.

[...]

#### **4.4- DETERMINACIÓN DE LOS TIPOS Y DE LA CUOTA TRIBUTARIA**

##### **4.1- Uso privativo.**

Tipo del 5 % En el sentido literal del término, se considerará en este supuesto a aquellos aprovechamientos en los que las instalaciones ocupen de manera exclusiva el suelo público de forma que impidan, menoscaben o limiten de forma excluyente cualquier otro uso distinto al de la instalación ocupante.

##### **4.4.2- Aprovechamiento especial intenso.**

Tipo del 3,25 % Se considerarán en este nivel los aprovechamientos en los que la instalación o actividad que ocupa el dominio público produzca una afectación sobre el mismo que, aun no siendo estrictamente privativa por permitir algunos usos distintos, estos usos compatibles sean irrelevantes o accesorios para la naturaleza del suelo considerado y, al mismo tiempo, el aprovechamiento gravado implique una limitación total o muy intensa de los usos propios o esenciales de la naturaleza del dominio público. En el caso de ser posible alguna cuantificación numérica de la afectación, bien sea en términos económicos o en cualesquiera otros similares, se establece como índice para considerar uso especial intenso el que el aprovechamiento de que se trate produzca mermas o limitaciones del 75% o superiores de los usos propios y naturales del dominio público considerado.

##### **4.4.3-Aprovechamiento especial ligero.**

Tipo del 1,5 % Quedarán clasificados en este nivel aquellos aprovechamientos en los que la incidencia de la instalación ocupante, tanto en forma física como por medio de servidumbres, produzca una afectación ligera en el suelo ocupado, permitiendo o haciendo compatibles otros usos distintos del mismo. En particular, en lo que se refiere a los usos propios, típicos y esenciales de la naturaleza del suelo de que se trate, cuando estos no se vean afectados de manera significativa. Como en el supuesto anterior, de resultar posible una evaluación económica de la afectación producida, se considerará aprovechamiento especial ligero, cuando la afectación y limitación de los usos del suelo sea inferior al 75% del total que correspondería al supuesto de uso privativo».

**1.2.** El Pleno del Ayuntamiento de Fuencaliente, en sesión ordinaria celebrada el día 3 de noviembre de 2021, acordó la aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

**1.3.** Al no haberse presentado reclamaciones durante el plazo de exposición al público del anuncio publicado en el B.O.P. de Ciudad Real, nº 213 de 5 de noviembre de 2021, en virtud de

Síguenos en...

lo establecido en los artículos 16 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, quedó elevado a definitivo el citado acuerdo de Pleno de fecha 3 de noviembre de 2021. La modificación de ordenanza se publicó en el B.O.P de Ciudad Real nº 246, de 24 de diciembre de 2021.

Los artículos 3, 5 y 10 de dicha Ordenanza fiscal son del siguiente tenor literal:

«[...] **Artículo 3º. Hecho imponible**

Constituye el hecho Imponible de esta tasa, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL), artículo 20, la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo, con instalaciones de transporte o distribución de energía eléctrica, gas, agua, hidrocarburos y similares, instalaciones que pueden comprender, entre otros elementos, apoyos, torres, conductores eléctricos, tuberías, conductos, canalizaciones, aisladores, cadenas de aisladores, sistemas de tierra, transformadores, etc. Igualmente constituirá hecho imponible el aprovechamiento del dominio público por otras instalaciones de transporte de agua o energía, gas e hidrocarburos de naturaleza similar a las descritas, no expresamente recogidas en este apartado. El aprovechamiento privativo o especial del dominio público local se producirá cuando materialmente se ocupe el suelo, vuelo o subsuelo con las instalaciones necesarias y se presten servicios a través de ellas, obteniéndose con ello un beneficio particular. Se entenderá por dominio público local todos los bienes de uso, dominio público o servicio público, que sean de propiedad municipal, así como los bienes comunales o pertenecientes al común de vecinos, exceptuándose por ello los denominados bienes patrimoniales. A los efectos de establecer una proporcionada graduación en función de la intensidad de uso, en particular entre los aprovechamientos privativos del dominio público local y aquellos otros aprovechamientos especiales no privativos, la presente ordenanza establece tres tipos distintos de tarifa para una mejor apreciación de la intensidad del uso que se hace del dominio público. Estos tres distintos niveles de intensidad deberán determinarse en cada caso concreto en la fase de aplicación de esta Ordenanza y e definen de la siguiente manera:

**3.1- Uso privativo.** En el sentido literal del término, se considerará en este supuesto a aquellos aprovechamientos en los que las instalaciones ocupen de manera exclusiva el suelo público de forma que impidan, menoscaben o limiten de forma excluyente cualquier otro uso distinto al de la instalación ocupante.

**3.2- Aprovechamiento especial intenso.** Se considerarán en este nivel los aprovechamientos en los que la instalación o actividad que ocupa el dominio público produzca una afectación sobre el mismo que, aun no siendo estrictamente privativa al permitir algunos usos distintos, estos usos compatibles sean irrelevantes o accesorios para la naturaleza del suelo considerado y, al mismo tiempo, el aprovechamiento gravado implique una limitación total o muy intensa de los usos propios o esenciales de la naturaleza del dominio público. En el caso de ser posible alguna cuantificación numérica de la afectación, bien sea en términos económicos o en cualesquiera otros similares, se establece como índice para considerar uso especial intenso el que el aprovechamiento de que se trate produzca mermas o limitaciones del 75% o superiores en los usos propios y naturales del dominio público considerado.

**3.3- Aprovechamiento especial ligero.** Quedarán clasificados en este nivel aquellos aprovechamientos en los que la incidencia de la instalación ocupante, tanto de forma física como por medio de servidumbres, produzca una afectación ligera en el suelo ocupado, permitiendo o haciendo compatibles otros usos distintos del mismo. En particular, se considerará aprovechamiento especial ligero cuando, al considerar los usos propios, típicos y esenciales de la naturaleza del suelo considerado, estos no se vean afectados de manera significativa. Como en el supuesto anterior, de resultar posible alguna evaluación económica de la afectación producida, se considerará aprovechamiento especial ligero, cuando la afectación y limitación de los usos del suelo sea inferior al 75% del total que correspondería al supuesto de uso privativo.

[...]

**Artículo 5º. Cuota tributaria.** La cuantía de la Tasa prevista por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, se determina atendiendo al valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, como si los bienes afectados no fuesen de dominio público, adoptados a la vista de un informe técnico-económico en el que se pone de manifiesto el valor de mercado. Dicho informe se incorpora al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo, conforme se establece en el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL) en vigor.

Para determinar la cuantía de la tasa, se aplicará la siguiente fórmula de cálculo para cada sujeto pasivo, considerando los posibles aprovechamientos diferentes, **de acuerdo con la tarifa** correspondiente de la tabla que recoge en el artículo 10º:

**CUOTA TRIBUTARIA (€) = ? (Uds X Tarifa (€/Ud))**

Siendo:

Uds: Unidades reales de ocupación, medidas en metros cuadrados (m2) o metros lineales (ml) según se contemple en la correspondiente tarifa.

Tarifa (€/ud) = tarifa en €/m2 o €/ml que se establece en el estudio técnico-económico y que está recogida en la tabla del artículo 10º de esta ordenanza.

? = Suma de los importes resultantes de multiplicar (Uds x Tarifa) de cada uno de los distintos aprovechamientos de un mismo sujeto pasivo.

**Artículo 10º.-Tarifas**(contiene cuadro de tarifas)

TARIFA 1 APROVECHAMIENTOS Privativos **5%**TOTAL €/ml H

TARIFA 2 APROVECHAM. DE USO INTENSO **3,25%**TOTAL €/ml H

TARIFA 3 APROVECHAM. DE USO LIGERO **1,5%**TOTAL €/ml H».

## **2. Interposición del recurso contencioso-administrativo.**

Red Eléctrica de España S.A.U interpuso recurso contencioso-administrativo contra la mencionada resolución, que se tramitó con el núm. 80/2022 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha.

En dicho recurso solicitó que se anulara y dejara «[...] sin efecto la Ordenanza fiscal de la tasa a que me refiero, o subsidiariamente, anule el artículo 3º de la Ordenanza fiscal relativo al "hecho imponible" y el régimen de cuantificación contenido en los artículos 5º "cuota tributaria" y 10º "tarifas" de la Ordenanza fiscal».

La *ratio decidende* de la sentencia sobre si los elementos esenciales de la tasa, como es el tipo de gravamen, que se aplica sobre otras magnitudes para el cálculo de la cuota tributaria debe aparecer claramente determinado en la propia ordenanza se contiene en el Fundamento de Derecho Segundo con el siguiente tenor literal:

«[...] En la Ordenanza se hace constar expresamente la base sobre la que se aplican los tipos fijados, que se determina en función de las unidades reales de ocupación, medidas en metros cuadrados o en metros lineales, según se detalla en el artículo 10, multiplicada por los valores que se recogen en ese mismo artículo, cuya determinación se explica en el ITE atendiendo al valor del suelo determinado en base a valores catastrales (Orden Ministerial EHA/3188/2.006 y Ley del Catastro Inmobiliario) y el valor de las construcciones, determinados en base a las Ordenes IET/2659/2.015 y 2660/2.015. La Ordenanza que nos ocupa, a diferencia, por ejemplo, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, no parte de unas cantidades económicas predeterminadas a las que se aplica un tipo de gravamen, sino del valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento, como si los bienes afectados no fuesen de dominio público, adoptados dichos valores a la vista del informe técnico-económico en el que se pone de manifiesto el valor de mercado. De lo expuesto, no cabe colegir el supuesto apoderamiento en blanco en favor con abdicación de toda regulación directa por parte de la administración, al contrario, se estima un ejercicio ponderado y razonado de sus potestades».

En relación con el establecimiento de los tipos del 5%, 3,% y 1,5% en el Fundamento de Derecho Tercero se indica que:

«[...] La justificación de los tipos adoptados consta en el apartado 4.4 del ITE (folio 36), se estima adecuada su justificación, resaltando especialmente como el tipo del 5% se ha dejado únicamente para los usos privativos, considerando estos a aquellos en los que las instalaciones ocupen de manera exclusiva el suelo público, de forma que impidan, menoscaben o limiten de forma excluyente cualquier otro uso distinto al de la instalación ocupada. Este tipo del 5%, en contra de lo que manifiesta la recurrente, ha sido pacíficamente convalidado por la jurisprudencia, por todas podemos citar la STS de 17 de diciembre de 2.020, Recurso 1783/2.020, que estableció: "En los supuestos de aprovechamiento especial de bienes del dominio público no cabe imponer un tipo de gravamen de gravamen del 5 por 100 sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento cuando nos hallemos irrefutablemente ante un caso de aprovechamiento especial, no de uso privativo" Pero ese vicio no se da en la ordenanza que estamos analizando que distingue no solo entre uso privativo y aprovechamiento especial, sino que, incluso, distingue de forma motivada la existencia de dos intensidades distintas en los aprovechamientos especiales. A mayor abundamiento, no solo el tipo de 5% cuenta con el aval jurisprudencial, sino que, además, tal tipo ha sido extraído de artículo 64 de Ley 25/1.998, 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.

Síguenos en...

Por último, en cuanto a los tipos de gravamen del 1,5% y del 3,25% que se han previsto para los supuestos de aprovechamientos de uso ligero y de uso intenso. La adopción de esos valores solo pretende aplicar una reducción del tipo usufructuario respecto del de uso privativo, en una recta proporcionalidad».

### **TERCERO.- Sobre si la determinación del tipo de gravamen de la tasa debe constar en la Ordenanza.**

Se suscita en el auto de admisión si un elemento esencial del tributo, concretamente el tipo de gravamen debe constar en el texto de la ordenanza que se publica en el Boletín Oficial correspondiente, o alguno de esos elementos puede venir definido por remisión al informe técnico económico.

El artículo 16 del TRLHL es inequívoco en cuanto a la necesidad de que la ordenanza fiscal incorpore los elementos esenciales de los tributos locales, y en tal sentido dispone:

«16. 1. Las ordenanzas fiscales a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior contendrán, al menos:

a) La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo [...]».

En nuestras sentencias de 14 de julio de 2023 (rec. casación 8824/2021), 12 de julio de 2024 (rec. casación 7902/2022) y 19 de julio de 2023 (rec. casación 715/2021) hemos declarado que es obvio que un elemento esencial de la tasa, como es el tipo de gravamen debe aparecer determinado con toda precisión en la propia ordenanza o, al menos, en los anexos publicados junto con la misma, por el mismo procedimiento de publicidad establecido en el artículo 17 TRLHL, de manera que se deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17.4 TRLHL que dispone que:

«[...] En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación. [...]».

Es cierto que el artículo 25 del TRLHL establece que el informe técnico-económico se incorporará al expediente de adopción del correspondiente acuerdo de establecimiento de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio. Pero la mera incorporación al expediente no satisface el requisito de publicidad formal del artículo 17.4 TRLHL, si dicho informe técnico económico no es publicado junto con la ordenanza, como anexo de la misma, y con una remisión expresa e inequívoca a aquellas partes del ITE que contengan elementos relevantes de la determinación de la cuota tributaria conforme al artículo 16.1.a) TRLHL. El artículo 16.1.a) TRLHL requiere que cualquiera de los elementos esenciales del tributo, desde luego el tipo de gravamen, al igual que cualquier otro de los enumerados en el referido precepto, se contengan en la propia Ordenanza. Aunque pudiera admitirse que se contengan en un informe anexo a la Ordenanza, debe quedar inequívocamente identificado en el texto de la Ordenanza, y el informe en cuestión debe ser incorporado como Anexo y efectivamente publicado con la propia Ordenanza, en la forma dispuesta en el artículo 17.4 TRLHL.

Red Eléctrica reconoce en el escrito de interposición que el tipo de gravamen, -a diferencia de los casos resuelto por el Tribunal Supremo en las sentencias más arriba citadas-, aparece reflejado en la última columna del artículo 10 de la Ordenanza Fiscal relativo a las tarifas; pero, añade que no es menos cierto que en ninguna parte del articulado se hace mención alguna al tipo de gravamen, ni se establecen los criterios para su predeterminación -con un máximo y un mínimo entre los que deba quedar comprendido el porcentaje- por lo que a su juicio no está inequívocamente identificado el tipo de gravamen en el texto de la Ordenanza Fiscal.

En la ordenanza fiscal examinada sí se define la cuota tributaria como la suma de los importes resultantes de multiplicar las unidades reales de ocupación por la Tarifa de cada uno de los distintos aprovechamientos de un mismo sujeto pasivo.

En el artículo 10 se recogen tres tipos de tarifas. La tarifa 1 para aprovechamientos privativos donde se aplica un porcentaje del "5%", la tarifa 2 en la que para los aprovechamientos de uso intenso se aplica un porcentaje del "3,25%", y, por último, la tarifa 3 en la que para los aprovechamientos de uso ligero se fija un porcentaje del "1,5%". Si bien es cierto que no se dice expresamente que ese porcentaje es el tipo impositivo, no cabe duda, que se ha establecido un tipo impositivo, tanto es así, que Red Eléctrica afirma que no cuestione el establecimiento del tipo del 5%.

Síguenos en...

**CUARTO.- Criterios jurisprudenciales previos.**

1.Son numerosas las sentencias dictadas por este Tribunal Supremo relativas a la impugnación de ordenanzas reguladoras de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, en relación con las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

En un primer estadio de nuestra Jurisprudencia el debate jurisdiccional trabado respecto de tales ordenanzas se había centrado sustancialmente en la cuantificación de la tasa, por remisión al cálculo del valor de la utilidad derivada de la utilización privativa o del aprovechamiento especial del dominio público local por las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, ex artículo 24.1.a) TRLHL. Resumiendo, se trataba de determinar si para apreciar esa utilidad cuando las instalaciones se emplazan o discurren por suelo de naturaleza rústica es admisible acudir al valor catastral de dicho suelo con construcciones, ponderándolo con el de las instalaciones.

La Sección Segunda de esta Sala Tercera respaldó el método de cuantificación de las tasas en cuestión, adoptando el criterio de que, para calcular la utilidad que obtiene quien hace un uso privativo o disfruta de un aprovechamiento especial del dominio público local, como si no fuese tal, para emplazar instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, no es contrario a Derecho tomar como referencia, junto al valor catastral del suelo rústico con construcciones, el de las instalaciones [vid. STS de 21 de abril de 2016 (rec. de casac. núm. 580/2016, ECLI:ES:TS:2016:5649)].

2.En un segundo estadio de nuestra jurisprudencia, se ha declarado la nulidad de la fijación de un tipo de gravamen del 5% para supuestos de aprovechamiento especial. Así, entre otras muchas, en las sentencias de 3, 10, 11, 16 y 17 de diciembre de 2020 (recursos de casación núm. 3690/2019,

ECLI:ES:TS:2020:4402; 3100/2019, ECLI:ES:TS:2020:4298; 3909/2019, ECLI:ES:TS:2020:4372; 3103/2019, ECLI:ES:TS:2020:4296 y 3099/2019, ECLI:ES:TS:2020:4162) en la que se ha fijado el siguiente criterio jurisprudencia:

«a) En los supuestos de aprovechamiento especial de bienes del dominio público no cabe imponer un tipo de gravamen del 5 por 100 sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento cuando nos hallemos irrefutablemente ante un caso de aprovechamiento especial, no de uso privativo y

b) La Ordenanza Fiscal -en los casos en que coincidan aprovechamiento especial y uso privativo- deberá justificar la intensidad o relevancia de cada uno de ellos a la hora de cuantificar la tasa conforme a la legislación vigente, especialmente teniendo en cuenta el artículo 64 de 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».

3.Un tercer estadio de nuestra jurisprudencia lo constituyen las sentencias de 26 de abril de 2024 (rec. de casación núm. 6542/2022, ECLI:ES:TS:2024:2420), 30 de abril de 2024 (rec. de casación núm. 6655/2022, ECLI:ES:TS:2024:2211 y rec. de casación núm. 8971/2022, ECLI:ES:TS:2024:2215), 14 de octubre de 2024 (rec. de casación núm. 1130/2023, ECLI:ES:TS:2024:5125) y 3 de abril de 2025 (rec. de casación núm. 2876/2023, ECLI:ES:TS:2025:1398) en las que se examinaron ordenanzas fiscales reguladoras de la Tasa por la utilización privativa del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, -que con la intención declarada de ajustarse a nuestra Jurisprudencia- excluyeron de tributación la utilización privativa del dominio público local, catalogando instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares, como aprovechamientos especiales de especial intensidad, y, aceptaron determinar la base imponible de la tasa de acuerdo con lo previsto en el artículo 64.1.a) Ley 25/1998, tomando como parámetro "el valor del terreno y, en su caso, el valor de las instalaciones ocupadas", en lugar de tomar como referencia "la utilidad que reporte el aprovechamiento" a que se refiere el apartado b) del mismo precepto, y, fijaron un tipo de gravamen del 5% para los supuestos de aprovechamiento especial de gran intensidad, además, las ordenanzas fijaban un tipo de gravamen del 2,5% para supuestos de aprovechamiento especial de menor intensidad (tendido eléctrico, líneas aéreas o cables de transporte de energía) justificado en las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana en relación con las medianerías, balcones, terrazas y porches. El modelo de ordenanzas revisado en el tercer estadio de nuestra jurisprudencia parte de la premisa de que en este tipo de instalaciones no existe en ningún caso utilización privativa -que

no se contempla- y considera que la utilización del dominio público local para instalación de redes de transporte de energía eléctrica constituye, en su conjunto, un aprovechamiento especial del dominio público, es decir que no concurren en este tipo de instalaciones aprovechamiento especial y una utilización privativa, sino que en todo caso existe un aprovechamiento especial, diferenciado en distintas intensidades de uso, según los elementos.

En esas ordenanzas la determinación del valor que tendría en el mercado la utilización o el aprovechamiento de los terrenos si los bienes afectados no fuesen públicos se efectúa en el Informe técnico jurídico y económico con referencias, en primer lugar, al artículo 92 del Reglamento de bienes de las Entidades Locales, que establece que el arrendatario o cesionario satisfará un canon no inferior al 6% del valor en venta de los bienes, para el caso de arrendamiento de bienes patrimoniales. A continuación el ITE de esas ordenanzas se acogen expresamente a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales, que regula las bases y tipos de gravamen en las tasas por utilización privativa y aprovechamiento especial, distinguiendo entre utilización privativa (el valor del terreno y en su caso instalaciones ocupadas) y aprovechamiento especial (en que se tomará como referencia la utilidad que reporte el aprovechamiento), y establece que los tipos de gravamen serán del 5% en la utilización privativa y del 100% en el aprovechamiento especial.

En la última de las sentencias citadas más arriba se fijó la siguiente jurisprudencia:

«[...] **2.**-Los Ayuntamientos, al establecer o modificar una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, deben regirse, en cuanto a la determinación de la base imponible y del tipo de gravamen, por lo dispuesto en la ley, de forma que no cuentan con habilitación legal para gravar con dicha tasa, únicamente, el aprovechamiento especial, en aquellos casos en que la utilización efectiva del dominio público para tales instalaciones sea, en algunos casos, constitutiva de un uso privativo.

**3.**-No es compatible con la regulación legal de las tasas que se emplee, para gravar el aprovechamiento especial, la base imponible prevista para el uso privativo y se apliquen dos diferentes tipos de gravamen, uno del 5% para supuestos de mayor intensidad de uso; y otro del 2.5% para los de menor intensidad, ya que operan sobre la base de cálculo determinada con los criterios propios de la utilización privativa, y no con los del aprovechamiento especial.

En cuanto a la tercera cuestión formulada en el auto, seguimos el criterio de la sentencia de 26 de abril de 2024 que hemos transcrito en lo sustancial, en que se decide, prudencialmente, no dar formal respuesta a la pregunta porque, dado que el procedimiento de fijación del valor de la utilidad derivada del aprovechamiento y su gravamen forman un todo indisoluble, no cabe analizar ni efectuar pronunciamientos aislados respecto a la viabilidad del establecimiento de los tipos ni la idoneidad de los criterios de la Ordenanza».

**4.**Un estadio paralelo de nuestra jurisprudencia, -en el que se abordó un problema tangencial-, lo constituyen las sentencias de 4 de octubre (rec. de casación núm. 6087/2020, ECLI:ES:TS:2022:3578) o 21 de abril de 2023 (rec. de casación núm. 2076/2020, ECLI:ES:TS:2023:2130) que declararon la compatibilidad de la tasa general y la tasa especial prevista en los artículos 24.1.a) y 24.1.c) TRLHL.

#### **QUINTO.- Tasa. Aprovechamientos especiales de bienes del dominio público. Base de la tasa y tipo de gravamen anual. Principio de autonomía local.**

**1.**A la vista de las anteriores consideraciones debemos indicar que, el proceso de ordenación de las tasas en la historia fiscal española no puede decirse que haya sido sencillo ni siquiera que se encuentre terminado. Ello se debe a causas complejas y sobradamente conocidas, derivadas de la génesis, características y peculiar función que estos tributos cumplieron en el sistema tributario, en la financiación de los Entes públicos dotados de cierta autonomía dentro de la estructura del Sector Público e, incluso, en la política retributiva de los funcionarios públicos.

La entrada en vigor de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad tributaria han incidido notablemente en la configuración del sistema tributario español implantado a partir de 1979. Sistema tributario que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

Así, para poder determinar qué parámetros son válidos para establecer la base de la tasa y el tipo de gravamen anual en los supuestos de tasas por el aprovechamiento especial de bienes del dominio público, -único supuesto controvertido en este recurso de casación, - debemos partir del concepto o noción de lo que es una tasa.

Síguenos en...

Las tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. Esta es la definición o el concepto de tasa que se infiere de los artículos 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos o del artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

La tasa controvertida en este recurso consiste en el aprovechamiento especial del dominio público, único supuesto cuestionado, por lo que a continuación deberemos precisar dentro de nuestra labor hermenéutica qué es el dominio público o sobre qué recae o puede recaer la tasa. Nos encontramos ante un ámbito blindado por la reserva de ley a tenor del artículo 132.1 de la Constitución, por cuanto se conmina al legislador a regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Este mandato se ha visto cumplido a través de la promulgación de distintas leyes, a cuyo efecto, cabe considerar, en primer término, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, aplicable a los Ayuntamientos en virtud de lo establecido en su artículo 2 en relación a lo dispuesto en la Disposición final segunda.

El artículo 5.1 de la citada LPAP, bajo la rúbrica "Bienes y derechos de dominio público o demaniales" dispone que:

«Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales».

Por lo demás, el concepto tradicional de bienes de dominio público, entendidos como los destinados al uso público, a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional ( art 339 Código Civil), parece subyacer en el artículo 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que define como bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público.

La tasa en cuestión es un impuesto local y como ya se recordó en la STC 126/2019, al tratarse de un impuesto local, corresponde al legislador estatal integrar el principio de reserva de ley en materia tributaria ( artículos 31.3 y 133.1 y 2 CE) como medio de preservar tanto la unidad del ordenamiento como una básica igualdad de posición de los contribuyentes en todo el territorio nacional [ STC 233/1999, de 16 de diciembre , FJ 10 c)] y el principio de autonomía local ( artículos 137 y 140 CE), garantizando con ello adicionalmente la suficiencia financiera de las entidades locales exigida por el artículo 142 CE.

El principio de reserva de ley en materia tributaria se ha visto nuevamente colmado mediante la promulgación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

De esta norma nos interesa tomar en consideración el artículo 20 TRLHL que está ubicado sistemáticamente en la Sección 3.ª del Capítulo III, del Título I relativo a las "Tasas", dicho precepto establece que:

«1. Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, **podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local**, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local».

Por otra parte, deberemos recordar que el principio de autonomía local garantizado en los artículos 137 y 140 CE, -principio que engarza con el principio de suficiencia financiera de las entidades locales exigido por el artículo 142.c) CE-, se traduce en la capacidad de las Entidades locales para gobernar y gestionar sus respectivas Haciendas.

De la dicción literal de este artículo 20 TRLHL se extrae una primera conclusión, el carácter potestativo de este tributo. Las Entidades Locales pueden establecer o no establecer esta tasa a través de sus ordenanzas municipales, pero, si implantan la tasa deben de hacerlo con sometimiento pleno a la Ley.

En definitiva, la Corporación Municipal al establecer en sus Ordenanzas Fiscales las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público tienen cierta libertad en

su configuración, pero, deben someterse siempre al principio de legalidad por imperativo de los artículos 31.3 y 133.1 y 2 CE.

Por su parte, el artículo 24 TRLHL lo que regula es la "Cuota tributaria" disponiendo que:

«1. El **importe de las tasas** previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Con **carácter general**, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.

[...]

c) Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las **vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros** que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5 por ciento de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas».

La interacción conjunta del principio de autonomía local y de la suficiencia financiera de las entidades locales permite considerar que, los Ayuntamientos al configurar sus tasas pueden decidir libremente gravar la utilización privativa o el aprovechamiento especial de todos los bienes integrantes del dominio público (tanto de las vías públicas municipales como de cualquier otro bien integrante del dominio público local que se encuentre en suelo rústico o no urbano), o pueden decidir gravar única y exclusivamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial de algunos bienes concretos del dominio público local, o, pueden decidir gravar solamente la utilización privativa, o, únicamente el aprovechamiento especial. También pueden decidir gravar la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local que realizan todas las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, o pueden excluir algunas de esas instalaciones.

Tienen plena autonomía, aunque, en cualquier caso, reiteramos, la configuración de la tasa deberá verificarse con sometimiento pleno a la Ley, por imperativo de los artículos 31.3 y 133.1 y 2 CE.

Sin embargo, la cuantificación de la tasa escapa a la autonomía local, por cuanto se trata de alcanzar el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o el aprovechamiento de los bienes afectados, como si no fueren de dominio público, la cuantificación es un elemento del tributo sometido al principio de reserva legal.

Eso sí, se trata de un concepto jurídico indeterminado, en el que el Legislador parte de la hipótesis de valorar económicamente de lo que está fuera del mercado (bienes de dominio público), a los solos efectos de poder cuantificar la base imponible, y con ello ajustar la capacidad económica del tributo que justifique su exigibilidad.

Ahora bien, la ambigüedad del Legislador a la hora de cuantificar la tasa por uso del dominio público se salva con la previsión que se establece también en el artículo 25 del referido Texto Refundido, al obligar a que el ente local no acuerde una tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público sin elaborar un informe técnico en el que se ponga de manifiesto el valor de mercado.

En la fijación de ese valor de mercado, que ha de responder al principio de equivalencia, la corporación local tiene un amplio margen de maniobra en el ejercicio de la potestad local para cuantificar la tasa, concretamente en la elección del método seguido o los criterios aplicados para calcularlo.

Criterios y métodos que deberán explicitarse y motivarse, adecuadamente, en los correspondientes informes técnicos y económicos, piezas imprescindibles en este proceso de cuantificación que debe ser claro y preciso.

Unos y otros, métodos y criterios, así como el valor en el mercado de la utilidad deben ponerse de manifiesto en el informe técnico-económico, que se erige así en pieza imprescindible para la cuantificación de la tasa.

2. En 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

Síguenos en...

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).

En el Informe Técnico y Económico se indica para la determinación del valor del suelo rústico con construcciones se han utilizan los parámetros obtenidos de la Ponencia de Valores del Municipio, facilitados por el Ayuntamiento, y que el Módulo Básico de Repercusión del Municipio es MBR 9 = 16,2273 €/m<sup>2</sup> (2.700 pta /m<sup>2</sup>), y, no el MBR 7 como erróneamente afirma y discute Red Eléctrica.

Además, se añade que se ha acudido para determinar el valor en el mercado de las instalaciones a los valores de referencia recogidos en la Orden IET/2659/2015, de 11 de diciembre, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de inversión que se emplearan en el cálculo de la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía y la Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por la que se aprueba las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de inversión que se emplearan en el cálculo de la retribución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica. Estas dos normativas aprobadas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y a propuesta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, establecen los valores unitarios de referencia para las instalaciones de distribución ubicadas en la península la primera y los valores unitarios de referencia para las instalaciones de transporte peninsulares, de acuerdo con los valores medios representativo del coste de las infraestructuras, únicos para todo el territorio español.

La ordenanza, por tanto, sí ha respetado los genéricos parámetros del artículo 24.1 a) del TRLBRL.

La ordenanza fija un tipo de gravamen anual reducido del 1,5% para aquellos aprovechamientos especiales de escasa intensidad que denomina "aprovechamiento especial ligero" y del 3,25% para lo que denomina "aprovechamiento especial intenso" por lo que, también respeta nuestra jurisprudencia contenida entre otras en las sentencias de 3, 10, 11, 16 y 17 de diciembre de 2020 (rec. casac. 3690/2019,

ECLI:ES:TS:2020:4402; 3100/2019, ECLI:ES:TS:2020:4298; 3909/2019, ECLI:ES:TS:2020:4372; 3103/2019, ECLI:ES:TS:2020:4296 y 3099/2019, ECLI:ES:TS:2020:4162) que solamente declararon la nulidad de la fijación de un tipo de gravamen del 5% para supuestos de aprovechamiento especial, sin distinguir el tipo de aprovechamiento del demanio efectuado por el contribuyente.

Dichas sentencias no se pronuncian sobre la determinación de la base de la tasa ni sobre los tipos admisibles en los supuestos de aprovechamiento especial porque dichas cuestiones no se plantearon.

Además, en la reciente sentencia de 24 de abril de 2025 (rec. casac. 7568/2023), conocida por ambas partes, hemos admitido que respetaba los parámetros legales el establecimiento de un tipo de gravamen del 1,5% para supuestos de aprovechamiento especial ligero, y del 3,5% para supuesto de aprovechamiento especial intenso.

#### **SEXTO.- Jurisprudencia que se establece.**

Atendiendo a lo hasta aquí expuesto, y conforme ordena el artículo 93.1 LJCA, procede fijar la siguiente interpretación de los artículos 16.1.a), 17.4, 24 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales:

**1.** Un elemento esencial de la tasa, como es el tipo de gravamen, que se aplica sobre otras magnitudes para el cálculo de la cuota tributaria, debe aparecer claramente determinado en la propia ordenanza o en los anexos publicados junto con la misma, conforme al art. 16.1.a) y art. 17.4 del TRLHL.

**2.** Un Ayuntamiento -en uso de su autonomía local- sí puede establecer en la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos en los supuestos de aprovechamiento especial un tipo de gravamen del 1,5% para supuestos de aprovechamiento especial ligero, y del 3,5% para supuesto de aprovechamiento especial intenso.

**3.** Sí resulta admisible que un Ayuntamiento -en uso de su autonomía local- grave únicamente los aprovechamientos hechos por instalaciones destinadas a la distribución y al transporte de la energía eléctrica y del gas.

Ello determina, conforme a todo lo que se ha razonado en la fundamentación jurídica de esta sentencia, que el recurso de casación deba ser desestimado y confirmada, consecuentemente, la sentencia dictada en la instancia.

**SÉPTIMO.- Pronunciamiento sobre costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no haber mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas 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 :

- 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 14 de febrero de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 80/2022, sentencia que se confirma.
  - 3º) 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

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

Síguenos en...

