

TRIBUNAL SUPREMO**Sentencia n.º 415/2025 de 7 de abril de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Rec. n.º 6455/2022****SUMARIO:**

Tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. Tipo de gravamen. La sentencia recurrida consideró ajustados a Derecho los dos tipos de gravamen que regula la ordenanza, pues no aprecia obstáculos en establecer dos tipos para los supuestos de aprovechamiento especial, en función de la intensidad; un tipo del 5% supuestos de aprovechamiento especial que se asemejan a supuestos de utilización privativa y un tipo de gravamen del 2,5% para el aprovechamiento especial de menor intensidad (tendido eléctrico, líneas aéreas o cables de transporte de energía). La recurrente alega que la base imponible de la tasa es disconforme a derecho porque no tiene en cuenta la intensidad del uso que se hace del dominio público local, por cuanto se determina como si se realizara una utilización privativa del dominio público local. La Sala se remite a la jurisprudencia de este Tribunal [Vid., STS de 30 de abril de 2024, recurso n.º 3655/2023, entre otras] que sostiene que para la determinación de cuota tributaria en que consiste esta tasa, el art. 24.1 TRLHL establece que se tomará 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», y 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 trate, de los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada, que, conforme al art.25.1 TRLHL figurarán en los «informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado», a cuya vista deberá adoptarse el acuerdo de establecimiento de la tasa. El Tribunal reitera así su doctrina jurisprudencial que es la siguiente: 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. 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.

TRIBUNAL SUPREMO**SENTENCIA****Magistrados/as**

MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS

ISAAC MERINO JARA

MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA

MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS

SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO

Síguenos en...



TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 415/2025**

Fecha de sentencia: 07/04/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6455/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/03/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

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

Transcrito por: CCN

Nota:

R. CASACION núm.: 6455/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

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

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 415/2025**

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 7 de abril de 2025.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Segunda por los/as Excmos/as. Sres/Sras. Magistrados/as indicados al margen, el recurso de casación núm. **6455/2022**, interpuesto por el procurador don Arturo Romero Ballester, en representación de **RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.**, contra la sentencia núm. 382/2022, de 23 de junio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso 101/2022.

Ha comparecido como parte recurrida el **AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO DEL CAMPO (CÁCERES)**, representado por la procuradora doña María Teresa Ginés Barroso.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde.

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

1. Este recurso de casación tiene por objeto la mencionada sentencia núm. 382/2022, de 23 de junio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 101/2022, promovido por la representación procesal de Red Eléctrica de España, SAU, contra el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Santiago del Campo (Cáceres), reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, publicada en el BOP de Cáceres núm. 249, de 31 de diciembre de 2021.

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

«**FALLAMOS:** Desestimamos íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. De Francisco Simón, en nombre y representación de la entidad mercantil Red Eléctrica de España, SAU, contra la modificación de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Santiago del Campo reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

Condenamos a la parte actora al pago de las costas procesales por todos los conceptos hasta un máximo de 3.000 euros, IVA incluido».

2. La recurrente en la instancia presentó solicitud de rectificación de error material y complemento de sentencia, que fue parcialmente estimada por la Sala en auto de 29 de junio de 2022, en cuya

Síguenos en...

parte dispositiva se acuerda aclarar la referida sentencia -última línea del fundamento de derecho decimosexto- y no haber lugar a completar la sentencia.

SEGUNDO. Preparación y admisión del recurso de casación.

1.El procurador don José Enrique de Francisco Simón, en representación de Red Eléctrica de España S.A.U., preparó recurso de casación contra la sentencia anteriormente mencionada.

Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos **(i)** los artículos 24.1.a) 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 [«TRLHL»]; **(ii)** el artículo 85 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas [«LPAP»]; **(iii)** los artículos 129, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y **(iv)** 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; así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo que los interpreta y que cita en su escrito.

2.La Sala de instancia, por auto de 7 de septiembre de 2022, tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiendo comparecido Red Eléctrica de España, SAU, representada por el procurador don Luis Fernando Granados Bravo, como parte recurrente, y el Ayuntamiento de Santiago del Campo (Cáceres), representado por la procuradora doña María Teresa Ginés Barroso, como parte recurrida, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

TERCERO. Admisión e interposición del recurso de casación.

1.La Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de 12 de junio de 2024, apreció que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

"[...] **2.1.** Aclarar si, un Ayuntamiento que, en uso de su autonomía local, establece o modifica una ordenanza fiscal reguladora de la tasa a que se hace referencia, excluyendo de tributación la utilización privativa del dominio público local, puede a la vez catalogar instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares como aprovechamientos especiales de especial intensidad, y 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, fijar un tipo de gravamen del 5% para los supuestos de aprovechamiento especial de gran intensidad.

2.2. Precisar si, las ordenanzas municipales reguladoras de esta clase de tasas pueden fijar 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.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, los artículos 24 y 25 TRLHL, el artículo 85 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y 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, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

2.El procurador don Luis Fernando Granados Bravo, en representación de Red Eléctrica de España, SAU, interpuso recurso de casación mediante escrito registrado el 29 de julio de 2024, que observa los requisitos legales y en el que se mencionan como normas jurídicas infringidas las que han quedado citadas más arriba.

Aduce, en primer término, que la sentencia impugnada es disconforme a derecho, por cuanto valida un régimen reglamentario de cuantificación de la tasa que no es conforme a derecho. Alega la infracción de los arts. 24.1.a) y 25 TRLHL y considera de aplicación la reciente doctrina jurisprudencial del TS expresada en sus Sentencias de fecha 26.4.2024 (rec. 6542/2022) y de 30.4.2024 (rec. 6655/2022 y rec. 8971/2022).

Señala que la base imponible de la tasa es disconforme a derecho porque no tiene en cuenta la intensidad del uso que se hace del dominio público local, por cuanto se determina como si Red Eléctrica realizara una utilización privativa del dominio público local ex. art. 64.1.a) Ley 25/1998, cuando precisamente esa modalidad de uso se ha excluido de la Ordenanza, arrojando una cuantía de la tasa desproporcionada.

Recuerda que sobre esta concreta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sus sentencias de fecha 26.4.2024 (rec. 6542/2022) y 30.4.2024 (rec. 6655/2022 y rec. 8971/2022), en las que ha declarado la ilegalidad de un régimen reglamentario de cuantificación sustancialmente idéntico al impugnado en este recurso, por cuanto no resulta adecuado determinar la base imponible de los supuestos de aprovechamiento especial con fundamento en lo preceptuado por el art. 64.1.a) de la Ley 25/1998, previsto para los supuestos de utilización privativa, incurriendo en una incongruencia sistemática y procedimental. Las mismas tachas concurren en el presente caso (responde a un modelo de OF idéntico en lo sustancial a los que han sido enjuiciados por el TS), pues la entidad local para determinar la base imponible de la tasa para los supuestos de aprovechamiento especial utiliza la misma fórmula que el art. 64.1.a) Ley 25/1998 prevé para los supuestos de utilización privativa, es decir, acude al valor del suelo más el valor de las instalaciones ocupadas.

En consecuencia, "[...] en exigencia del principio de unidad de doctrina, inherente a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley (arts. 9.3 y 14 CE), se impone aquí reiterar el criterio interpretativo seguido por el TS, y la cuestión planteada merece igual respuesta, declarando la nulidad de la OF".

En segundo lugar, considera que la motivación que se esgrime en el ITE para justificar el tipo de gravamen del 2,5% es disconforme a derecho por los siguientes motivos:

- La normativa citada no es adecuada para determinar una intensidad de uso.
- La Norma 11.3 es una norma técnica de valoración para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, cuando el tendido eléctrico (de alta tensión) de titularidad de Red Eléctrica que discurre por el término municipal lo hace por terrenos de naturaleza rústica.
- La Norma 11.3 se refiere al valor de las construcciones, pero no tiene nada que ver con el tipo de gravamen.
- No es razonable asimilar los cables destinados al transporte de energía eléctrica con la normativa de valoración catastral sobre balcones, terrazas y porches, para concluir en el ITE que deben tener el mismo trato de valoración, pues resulta evidente que no tienen ninguna relación en tanto en cuanto los primeros son elementos estructurales que sobresalen respecto de la pared que los sostiene, mientras que una línea eléctrica es una infraestructura usada en la transmisión y distribución de energía eléctrica para el transporte de energía eléctrica, generalmente a grandes distancias, que consiste en varios conductores suspendidos por torres o postes.
- No cabe que las líneas eléctricas sean consideradas como un elemento análogo a terrazas, porche o balcones.
- El art. 20.3 TRLHL los regula en diferentes apartados en las letras j) y k).
- La Orden ECO/805/2023 no es de aplicación general a cualquier valoración de inmuebles.
- El art. 4 de la Orden ECO/805/2003 citado en el ITE para justificar la aplicación del coeficiente del 0,5 define la superficie útil como "la superficie del suelo delimitado por el perímetro definido por la cara interior de los cerramientos externos de un edificio o de un elemento de un edificio, incluyendo la mitad de la superficie del suelo de sus espacios exteriores de uso privativo cubiertos (tales como terrazas, balcones y tendederos, porches, muelles de carga, voladizos, etc.), medida sobre la proyección horizontal de su cubierta". Sin embargo, Red Eléctrica hace un aprovechamiento especial del dominio público con los cables de su titularidad al aire libre.

Concluye que "[...] el tipo de gravamen del 2,5% previsto para los supuestos de aprovechamientos especiales de menor intensidad (cables), es contrario a derecho porque la normativa en la que se fundamenta (la normativa catastral y Orden ECO/805/2003), relativa a los voladizos, no se manifiesta como adecuada para determinar una intensidad de uso, por lo que resulta inválido, al no superar el test de motivación, en su faceta de publicidad y transparencia".

Solicita a la Sala que fije la siguiente doctrina jurisprudencial:

"[...] que, en exigencia del principio de unidad de doctrina, inherente a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley (arts. 9.3 y 14 CE), se impone aquí reiterar el criterio interpretativo seguido por el TS, y las cuestiones planteadas merecen igual respuesta que en las **Sentencias de fecha 26.4.2024 (rec. 6542/2022), y de 30.4.2024 (rec. 6655/2022 y rec. 8971/2022),**reiterando la doctrina jurisprudencial fijada".

Termina suplicando a la Sala:

"[...] se sirva anular dicha Sentencia y declare nula de pleno derecho la OF y/o el régimen de cuantificación de la OF en relación con el Anexo de Tarifas en cuanto que resulten de aplicación al transporte de energía eléctrica, en aplicación de la doctrina jurisprudencial del TS".

CUARTO. Oposición del recurso de casación.

La procuradora doña María Teresa Ginés Barroso, en representación del Ayuntamiento de Santiago del Campo (Cáceres), emplazado como parte recurrida en este recurso de casación, presentó escrito de oposición registrado el 14 de octubre de 2024.

Aduce que el Tribunal Supremo nunca se ha pronunciado sobre si es lícito usar el tipo impositivo del 5% en base al artículo 92 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales. En su nueva doctrina del año 2024, STS de 28 de abril de 2024 (RCA 6452/2022), considera que el tipo impositivo del 5% establecido en estas ordenanzas se formula por la Ley de Tasas estatal cuando los IATES no aplican esta Ley.

Esgrime que el "error" del Alto Tribunal radica en dos cuestiones:

1º. Los Ayuntamientos no imponen un tipo impositivo del 5% en base a la Ley de Tasas estatal por "utilización privativa" (*no aplicable a los ayuntamientos que se rigen por la ley de haciendas locales, no por la estatal*) sino en base al artículo 92 del Reglamento de bienes de Entidades Locales. Si el ITE hace mención a la Ley de Tasas es meramente una formalidad (*porque la doctrina anterior del TS la mencionaba, pero no se basa el ITE en esta Ley de Tasas para aplicar el tipo impositivo del 5% sino en el reglamento de bienes*).

Sostiene que el RB, que es, al fin y al cabo, la justificación real en que se basa el ITE para aplicar tal tipo impositivo, y no considerar solo lo dispuesto en el artículo 64 de la LMTTP, que el ITE cita de soslayo para formar criterio, no para aplicarlo directa ni supletoriamente, puesto que la norma no prevé su aplicabilidad a las haciendas locales.

Considera que esta Sala nunca se ha pronunciado acerca de si en los supuestos de tasas por aprovechamiento especial del dominio público, previstas en el artículo 24.1.a) del TRLRHL, es ajustado a derecho aplicar el tipo impositivo del 5%, tomando como referencia, el tipo previsto en el art. 92 del RB para el uso de bienes patrimoniales el cual establece que:

"1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades locales. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto. 2. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes."

Señala que, como consta en el ITE, para fijar el tipo de gravamen se ha tomado como referencia el RB, el cual, como vemos, establece en su artículo 92 para los supuestos de cesión de bienes patrimoniales - y sin distinguir el tipo de uso de los bienes que realice el cesionario, pues el artículo se refiere a "arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes"- que el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6% del valor de venta de los bienes. Es decir, el artículo establece que cualquier tipo de uso de los bienes patrimoniales, por mínima que sea la intensidad del aprovechamiento, estará sujeto a un tipo de gravamen mínimo del 6%, como literalmente dispone el apartado 2 del art. 92: "En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes". Además, ello es del todo respetuoso con el artículo 24 del TRLRHL.

Concluye que entiende plenamente proporcionado y justificado conforme a los artículos 24 y 25 del TRLRHL el establecer un tipo de gravamen del 5% para los supuestos de aprovechamiento especial del dominio público de mayor intensidad y un 2,5% (la mitad) para el aprovechamiento especial general.

2º. La segunda razón, es que la Ley 25/1998, que modificó la Ley de Tasas Estatales y Locales, no es aplicable a las entidades locales en materia de tasas. A continuación, se desarrollan las razones de este desajuste:

1. Preexistencia de la Ley de Haciendas Locales (Ley 39/1988): Un año antes de la Ley de Tasas estatal, se aprobó la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales. Esta ley, de aplicación exclusiva a las entidades locales, ya regulaba los tributos locales, incluyendo las tasas. Por tanto, las entidades locales tienen su propia normativa, lo que impide que se les aplique la Ley estatal de Tasas de 1989. Aplicar esta ley a las entidades locales quebrantaría los principios de legalidad (art. 9 de la Constitución) e igualdad (art. 14 de la Constitución).

2. Autonomía Fiscal de las Entidades Locales: La Ley 39/1988, acorde con la Constitución de 1978, establece el principio de autonomía fiscal y financiera de los ayuntamientos. Esto significa

que las entidades locales tienen la facultad de regular sus propias tasas y precios públicos, sin necesidad de seguir las directrices de la Ley estatal de Tasas.

3. Reordenación de las Tasas Locales: Aunque la Ley 25/1998 modificó la Ley 8/1989, lo hizo específicamente para las tasas estatales. Esta ley, en su Título II, establece un nuevo régimen para las tasas locales, en el que las entidades locales tienen libertad para fijar los criterios de cálculo de las tasas.

Afirma que la doctrina reciente del año 2024 de esta Sala "[...] no tiene sentido puesto que el 5% se aplica para un aprovechamiento especial de mayor intensidad (en base al reglamento de bienes y no de la Ley de Tasas) y un 2,5% para un aprovechamiento especial de menor intensidad".

Añade que "[...] se cumple con el mandato de la doctrina de este alto tribunal establecida en la fase del año 2020 que nos obligaba a establecer dos tipos impositivos en vez un único tipo impositivo del 5% para toda su extensión. En este año 2024 considera este alto tribunal que tenemos que calcular dos bases impositivas...porque según esta Sala, el tipo impositivo del 5% es porque aplicamos la Ley de tasas para el cálculo de la utilización privativa cuando NO es cierto".

Termina suplicando a la Sala:

«[...] se sirva desestimar el recurso, con conformación de la Sentencia impugnada Sentencia nº 382/2022 dictada en fecha 23.6.2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (recurso nº 101/2022) pronunciándose en los términos postulados en los apartados precedentes de este escrito y VUELVA ESTA SALA a la doctrina del año 2016 o al menos justifique porque es "desproporcionado o injustificado" en esta NUEVA DOCTRINA DEL año 2024 lo que en el año 2016 era "justificado y proporcionado". Todo ello en base al artículo 71.2 de la LJCA». (sic)

QUINTO. Vista pública y señalamiento para deliberación, votación y fallo del recurso.

Por providencia de 16 de octubre de 2024, el recurso quedó concluso y pendiente de señalamiento para deliberación, votación y fallo, al no haber lugar a la celebración de vista pública por advertir la Sala que no era necesaria atendiendo a la índole del asunto.

Asimismo, por providencia de 6 de marzo de 2025, se designó ponente a la Excm. Sra. D^a. Esperanza Córdoba Castroverde y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 25 de marzo de 2025, fecha en que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del presente recurso de casación.

1.El objeto de este recurso de casación, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, consiste, en primer término, en aclarar si un Ayuntamiento que, en uso de su autonomía local, establece o modifica una ordenanza fiscal reguladora de la tasa a que se hace referencia, excluyendo de tributación la utilización privativa del dominio público local, puede a la vez catalogar instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares como aprovechamientos especiales de especial intensidad, y 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, fijar un tipo de gravamen del 5% para los supuestos de aprovechamiento especial de gran intensidad.

En segundo término, precisar si las ordenanzas municipales reguladoras de esta clase de tasas pueden fijar 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.

2.Justifica el auto de admisión la concurrencia del interés casacional objetivo en que el recurso versa sobre la legalidad de la ordenanza municipal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local, en relación con las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

Recuerda que nos hallamos en una tercera fase de la cuestión, en la que la sentencia impugnada se pronuncia sobre la modificación de una ordenanza fiscal reguladora de la tasa expresada que,

con la intención declarada de ajustarse a nuestra jurisprudencia, excluye 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. En relación con ello, se determina 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, fijando un tipo de gravamen del 5% para los supuestos de aprovechamiento especial de gran intensidad. Además, la ordenanza fija un tipo de gravamen del 2,5% para el 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.

Finalmente, señala que el recurso tiene interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia porque la cuestión jurídica está siendo resuelta de forma contradictoria por distintos Tribunales Superiores de Justicia, afecta a un gran número de situaciones y la sentencia resuelve un proceso en que se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.

SEGUNDO. Hechos relevantes para la resolución del recurso.

1. En el BOP de Cáceres núm. 249, de 31 de diciembre de 2021, se publicó el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Santiago del Campo (Cáceres), reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

Los artículos 2 y 4 de dicha Ordenanza fiscal son del siguiente tenor literal:

«[...] **ARTICULO 2º.-HECHO IMPONIBLE:** Constituye el hecho Imponible de la tasa, conforme al artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 5 de marzo de 2004, el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo, con:

a) Instalaciones de transporte de energía con todos sus elementos indispensables que, a los meros efectos enunciativos, se definen como cajas de amarre, torres metálicas, transformadores, instalaciones o líneas propias de transporte o distribución de energía eléctrica, gas, agua u otros suministros energéticos, instalaciones de bombeo y demás elementos análogos que tengan que ver con la energía y que constituyan aprovechamientos del dominio público local no recogidos en este apartado.

b) Instalaciones de transporte de gas, agua, hidrocarburos y similares.

El aprovechamiento especial del dominio público local se producirá siempre que se deban utilizar instalaciones de las referidas que materialmente ocupan el dominio público en general.

A los efectos de la presente ordenanza se entiende por dominio público local todos los bienes de uso, dominio público o servicio público que se hallen en el término municipal así como los bienes comunales o pertenecientes al común de vecinos, exceptuándose por ello los denominados bienes patrimoniales.

[...]

ARTICULO 4º.-BASES, TIPOS Y CUOTAS TRIBUTARIAS. La regulación de las tasas de la presente ordenanza será la siguiente:

Constituye la cuota tributaria la contenida en las tarifas que figuran en el anexo, conforme a lo previsto en el artículo 24.1.a) del TRLHL, por el aprovechamiento especial del dominio público local.

El importe de las tasas previstas por dicho aprovechamiento especial del dominio público local se fija tomando como referencia el 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 RDL 2/2004 en vigor.

A tal fin y en consonancia con el apartado 1. a) del artículo 24 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, atendiendo a la naturaleza específica del aprovechamiento especial, resultará una cuota tributaria correspondiente para elementos tales como torres, soportes, postes, tuberías, líneas, conductores, repetidores, etc., que se asientan y atraviesan bienes de uso, dominio o servicio público y bienes comunales y que en consecuencia, no teniendo los sujetos pasivos la propiedad sobre los terrenos afectados, merman sin embargo su

aprovechamiento común o público y obtienen sobre los mismos un aprovechamiento especial para su propia actividad empresarial.

La Cuota Tributaria resultará de calcular, en primer lugar, la Base Imponible que viene dada por el valor total de la ocupación, suelo e instalaciones, dependiendo del tipo de instalación, destino y clase que refleja el estudio, a la que se aplicará el tipo impositivo que recoge el propio estudio en atención a las prescripciones de las normas sobre cesión de bienes de uso y dominio público, de modo que la cuota no resulta de un valor directo de instalaciones y ocupaciones, que es lo que constituye la Base Imponible, sino del resultado de aplicar a ésta el tipo impositivo.

A tal fin, y conforme a la exigencia del Tribunal Supremo en las Sentencias, por todas, la de 3 diciembre de 2020 que motivan esta ordenanza, se establecen en atención a la justificación del Estudio, dos tipos impositivos diferentes en atención a la intensidad del uso del dominio público local:

a) El 5% en los aprovechamientos especiales de las instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares.

b) El 2,5% en el aprovechamiento de los restantes elementos tales como líneas aéreas o cables de transporte de energía.

En consecuencia, la cuota tributaria de la tasa está contenida en el Anexo de Tarifas correspondiente al Informe Técnico-Económico que forma parte de esta ordenanza en el que con la metodología empleada ha obtenido y recogido la cuota tributaria en cada caso».

2. Red Eléctrica de España, S.A.U. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la modificación de la Ordenanza Fiscal referida, que se tramitó con el núm. 101/2022 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

En el recurso solicitaba que se declarase "[...] nulo de pleno derecho el régimen de cuantificación de la Ordenanza fiscal...por vulnerar lo dispuesto en los artículos 24.1.a) y 25 del TRLH".

La Sala de instancia dictó sentencia núm. 382/2022, de 23 de junio, desestimatoria del recurso interpuesto.

TERCERO. Marco normativo.

Conforme al auto de admisión, se plantea la necesidad de interpretar los artículos 24 y 25 TRLHL, el artículo 85 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y 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.

1. El artículo 24.1.a) TRLHL, bajo la rúbrica "*Cuota tributaria*", dispone 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."

2. A su vez, el artículo 25 TRLHL, que regula los "*Acuerdos de establecimiento de tasas: informe técnico-económico*", señala:

"Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo."

3. El artículo 85 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones (BOE de 4 de noviembre), relativo a los "*Tipos de uso de los bienes de dominio público*", establece:

"1. Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.

2. Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.

3. Es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados."

4.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 (BOE 14 de julio), en relación con la *"Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal"*, recoge:

"1. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente de este artículo, se establecen las siguientes bases en relación con los distintos supuestos de utilización del dominio público:

a) En los casos de utilización privativa de bienes del dominio público, la base de la tasa será el valor del terreno y, en su caso, de las instalaciones ocupadas tomando como referencia el valor de mercado de los terrenos contiguos o la utilidad derivada de los bienes ocupados.

b) En los casos de aprovechamientos especiales de bienes del dominio público, la base de la tasa tomará como referencia la utilidad que reporte el aprovechamiento.

Cuando se utilicen procedimientos de licitación pública, la base de tasa a que se refiere las letras anteriores vendrá determinada por el valor económico de la proposición sobre la que recaiga la concesión, autorización o adjudicación; de no concurrir tales procedimientos, la base se determinará por Orden ministerial.

2. Cuando en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión, autorización o adjudicación se impusieran determinadas obligaciones o contraprestaciones al beneficiario que minoraran la utilidad económica para el mismo, la base de la tasa habrá de ser reducida en la misma proporción, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del precepto regulador del hecho imponible de la tasa.

3. El tipo de gravamen anual será del 5 por 100 y del 100 por 100, respectivamente, sobre el valor de la base resultante en los casos previstos en las letras a) y b) del primer apartado de este artículo".

5.Por último, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) dispone en su artículo 92:

«1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades locales. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto.

2. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes».

CUARTO. Criterio interpretativo de la Sala. Remisión a la doctrina jurisprudencial establecida en las sentencias 718/2024, de 26 de abril , 730/2024 y 735/2024, de 30 de abril (recursos de casación nº 6542/2022 , 6655/2022 y 8971/2022).

1.Este recurso de casación plantea las mismas cuestiones de interés casacional ya decididas en las sentencias de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, núm. 718/2024, de 26 de abril, 730/2024 y 735/2024, de 30 de abril (recursos de casación nº 6542/2022, 6655/2022 y 8971/2022), cuyos recursos de casación se han resuelto en sentido favorable a la tesis mantenida por la entidad hoy recurrente, Red Eléctrica de España SAU, y adverso a los municipios.

Dada esa sustancial igualdad entre los citados recursos, la seguridad jurídica aconseja, incluso impone, la remisión *in tota* lo allí declarado.

Se ha dicho en la STS de 26 de abril de 2024, cit.:

«[...] **SÉPTIMO.-** *El juicio de la Sala sobre la segunda y tercera cuestión de interés casacional.*

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.

En varias sentencias dictadas por esta Sala y Sección se aceptó 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. En este sentido, invoca la recurrida, entre otras la STS de 21 de abril de 2016 (rec. cas. 580/2016) que señala que «[...] la toma en consideración de tales infraestructuras para calcular la base imponible de la tasa resulta adecuada a la finalidad perseguida por el legislador: si se trata de valorar la utilidad que proporciona al sujeto pasivo el uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público local por la instalación de los mencionados elementos relativos a la distribución de electricidad, parece de todo punto razonable tomarlas en consideración [...]».

En relación a esta cuestión, hay que tener presente que el artículo 24.1 TRLHL establece que, con carácter general el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público tomará 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», y remite su establecimiento a las ordenanzas fiscales que 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. La forma de determinar la cuota tributaria podrá consistir, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal -art. 24.3 TRLHL- en:

- a) La cantidad resultante de aplicar una tarifa,
- b) Una cantidad fija señalada al efecto, o
- c) La cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos.

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 STS de 3, 10, 11, 16 y 17 de diciembre de 2020 (RRCA/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) se ha declarado que:

«[...] 6. En definitiva, habría que contestar a la segunda cuestión suscitada en el auto de admisión afirmando que:

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 [...]».

En el caso a que se refiere la sentencia recurrida se modifica una Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por la utilización privativa del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, modificación que se efectúa con la intención declarada de ajustarse a esta doctrina jurisprudencial. En el esquema de la Ordenanza, tal y como resulta del acuerdo de modificación, que se remite al Informe Técnico Económico y Jurídico que incorpora el expediente, no se contempla, ya se ha dicho, supuesto alguno de utilización privativa del dominio público local en el caso de estas instalaciones, y se califica la utilización del dominio público local para instalación de redes de transporte de energía eléctrica como un uso que, en su conjunto, tiene la naturaleza de aprovechamiento especial del dominio público. Así, dispone el artículo 4 de la Ordenanza que «[...] La cuota Tributaria resultará de calcular, en primer lugar, la base Imponible que viene dada por el valor total de la ocupación, suelo e instalaciones, dependiendo del tipo de instalación, destino y clase que refleja el estudio, a la que se aplicará el tipo impositivo que recoge el propio estudio en atención a las prescripciones de las normas sobre cesión de bienes de uso y dominio público, de modo que la cuota no resulta de un valor directo de instalaciones y ocupaciones, que es lo que constituye la base Imponible, sino del resultado de aplicar a ésta el tipo impositivo [...]» y a continuación añade que «[...] conforme a la exigencia del Tribunal Supremo en las sentencias, por todas, la de 3 diciembre de 2020 que motivan esta ordenanza, se establecen en atención a la justificación del Estudio, dos tipos impositivos diferentes en atención a la intensidad del uso del dominio público local:

a) El 5% en los aprovechamientos especiales de las instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares.

b) El 2,5% en el aprovechamiento de los restantes elementos tales como líneas aéreas o cables de transporte de energía [...]».

Es decir, se excluye que concurren en este tipo de instalaciones situaciones de aprovechamiento especial junto con otras de utilización privativa, calificando todo el uso aprovechamiento especial, aunque, al mismo tiempo, se diferencia dentro del aprovechamiento especial diferentes grados de intensidad de uso, que se traduce en una carga tributaria mayor respecto a instalaciones tales como cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos u otros elementos similares, que se califican como aprovechamientos especiales de especial intensidad, para los que se establece un tipo del 5 %, que se denomina de gravamen en el Informe. Además, la Ordenanza fija 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 los coeficientes de ponderación de las normas técnicas de valoración catastral 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.

Este esquema de gravamen, bajo la figura unitaria de aprovechamiento especial con distintas intensidades en los casos de utilización del dominio público local, en este tipo de instalaciones, se repite en distintos Ayuntamientos de localidades de España habiendo dado lugar ya a la interposición de distintos recursos de casación ante el Tribunal Supremo, -entre otros, los RCA 6455/2022, 530/2022, 6655/2022 y 8971/2022- en los que cabe constatar que los Tribunales Superiores de Justicia (en esos casos el TSJ de Extremadura por una parte, y el TSJ de Castilla y León, por otra) mantienen criterios dispares sobre las mismas cuestiones jurídicas.

Este modelo de ordenanza 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.

Pues bien, hay que recordar que para la determinación de cuota tributaria en que consiste esta tasa, el artículo 24.1 TRLHL establece que se tomará 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», y 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 trate, de los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada, que, conforme al artículo 25.1 TRLHL figurarán en los «informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado», a cuya vista deberá adoptarse el acuerdo de establecimiento de la tasa. Por último el artículo 23.4 TRLHL establece que:

«3. La cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal, en:

a) La cantidad resultante de aplicar una tarifa,

b) Una cantidad fija señalada al efecto, o

c) La cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos».

Para el Ayuntamiento recurrido, el método de determinación del valor parte de un primer elemento, que la ordenanza denomina "base imponible", que se dice fijado en concordancia con los criterios establecidos en la jurisprudencia de esta Sala, citando las STS de 10 de mayo de 2017 (rec. cas. 966/2016, ES:TS:2017:1082) y de 7 de diciembre de 2016 (rec. cas. 3257/2015 ES:TS:20016:5398), y que la representación del Ayuntamiento recurrido considera incuestionable ya que, dice, la fijación del valor de la utilidad, o base imponible es una cuestión que «ya fue resuelta y quedó firme sin que, conculcando el Principio de Seguridad Jurídica, pueda volverse sobre ello, pues estaríamos pudiendo discutir todos los parámetros aceptados por el TS con cualquier modificación» (pág. 10 escrito oposición).

Tal planteamiento no es correcto porque lo que establece la doctrina jurisprudencial expresada en esas sentencias, es que puede ser admisible conforme al marco que establece el art. 24 TRLHL tomar en consideración y utilizar como parámetro los valores catastrales de suelo rústico con construcciones y de las instalaciones, como elementos de referencia para la determinación del "valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento,

si los bienes afectados no fuesen de dominio público" que es lo que establece el artículo 24.1.a) TRLHL. Pero ello no significa que se pueda descomponer este procedimiento de fijación de la cuota tributaria en dos fases independientes, y como pretende la representación del Ayuntamiento, desconectadas, una de fijación de una base imponible, o si se quiere, determinación de valor de la utilidad, y otra de elección del tipo de gravamen. No cabe esta separación, y es el resultado del conjunto de sistema de determinación de la cuota tributaria, el que tiene que expresar que el valor de la utilidad se corresponde con el que el artículo 24.1.a) del TRLHL establece como elemento de referencia, esto es, el valor que tendría en el mercado la utilización o el aprovechamiento de los terrenos si los bienes afectados no fuesen públicos. Debe ser examinada en su totalidad la coherencia de los elementos que integran el procedimiento de fijación de la cuota o tarifa que se establezca, y su ajuste a ese parámetro de referencia.

En este caso, la determinación de ese valor 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 la Ordenanza se acoge 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. Este último, es, en definitiva, el procedimiento de cálculo que sigue el informe técnico económico de la Ordenanza, que, según dispone el artículo 64 de la citada Ley 25/1998 consiste en:

«1. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente de este artículo, se establecen las siguientes bases en relación con los distintos supuestos de utilización del dominio público:

a) En los casos de utilización privativa de bienes del dominio público, la base de la tasa será el valor del terreno y, en su caso, de las instalaciones ocupadas tomando como referencia el valor de mercado de los terrenos contiguos o la utilidad derivada de los bienes ocupados.

b) En los casos de aprovechamientos especiales de bienes del dominio público, la base de la tasa tomará como referencia la utilidad que reporte el aprovechamiento.

[...]

2.

[...]

3. El tipo de gravamen anual será del 5 por 100 y del 100 por 100, respectivamente, sobre el valor de la base resultante en los casos previstos en las letras a) y b) del primer apartado de este artículo».

Del conjunto de ambos preceptos se sigue que el tipo de gravamen anual correspondiente a los supuestos de uso calificados de "utilización privativa" es el 5 por 100 sobre el valor de la base resultante del apartado a) del artículo 64.1 de la Ley 25/1998, es decir, el valor del terreno y, en su caso, de las instalaciones ocupadas, tomando como referencia el valor de los terrenos contiguos o el de la utilidad derivada de los bienes ocupados. Y el tipo de gravamen anual correspondiente a los supuestos de uso calificados como de "aprovechamiento especial" es el 100 por 100 del valor de la base resultante del apartado b), es decir, la utilidad que reporte el aprovechamiento. Sin embargo, en el caso de la Ordenanza, el informe técnico económico a que se remite fija la misma base de cálculo en ambos casos -a la que denomina base imponible-, que se corresponde con la que el artículo 64.1.a) de la Ley 25/1998 establece para los casos de utilización privativa de bienes, cuando, como se ha dicho, la Ordenanza cataloga indefectiblemente de aprovechamiento especial el uso de dominio público que se efectúa en las instalaciones de transportes de energía eléctrica objeto de gravamen.

Por tanto, el artículo 4 de la Ordenanza, por remisión al ITE, establece la misma base imponible o base de cálculo de la utilización privativa, que, en el modelo o esquema del artículo 64 de la Ley 25/1998 asumido por el ITE de la Ordenanza, es incompatible con el régimen legal aplicable a los supuestos de aprovechamiento especial, para casos que son, según los califica la Ordenanza, de aprovechamiento especial. Y tal incompatibilidad no queda salvada por el hecho de que, a diferencia de las Ordenanzas anuladas en las STS de 3 de diciembre de 2020 (rec. cas. 3099/2019) entre otras, la Ordenanza establezca ahora dos tipos de gravamen, uno del 5%, para supuestos de mayor intensidad de uso, y otro del 2.5% para los casos de menor intensidad de usos, ya que ambos operan sobre la base de cálculo determinada con los criterios que

corresponde a la utilización privativa, y no con los del aprovechamiento especial. Reiteramos que a estos últimos les corresponde, en el esquema del artículo 64 de la Ley 25/1998 de Tasas, una base de cálculo consistente en la utilidad que reporte el aprovechamiento. Es claro que, si para el caso de utilización privativa, el tipo que se aplica es el del 5%, y en el de aprovechamiento especial es del 100% de la "utilidad que reporte del aprovechamiento" (art. 24.1.b en relación al art. 24.3 TRLHL) son bases de cálculo necesariamente distintas.

Ciertamente, el informe técnico económico que incorpora la Ordenanza podría haber utilizado criterios diferentes a los que establece el artículo 64 de la Ley 25/1998, para determinar el valor de utilidad derivada del aprovechamiento especial objeto de gravamen, en los amplios términos que establece el artículo 24.1.a) TRLHL, estableciendo criterios y parámetros que permitan, atendida la naturaleza específica del que en cada caso se efectúa, precisar el marco de referencia que establece la ley, que no es otro que *"el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes no fueran públicos"*. Pero si una ordenanza, como es el caso de la recurrida, ha asumido el sistema y procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley 25/1998 para fijar las tarifas o cuotas que graven el aprovechamiento especial de bienes de dominio público local, debe atenerse a todos sus elementos y método, pues tan solo así se puede afirmar que se ha establecido el correcto valor de la utilidad que reporte el aprovechamiento especial. Sin embargo la Ordenanza, y el ITE al que se remite la misma, no lo hace y desnaturaliza su resultado cuando, pese a excluir que exista "utilización privativa", utiliza el sistema de cálculo de la base que es consustancial a la utilización privativa, para aquellos usos que la propia ordenanza califica, indefectiblemente, como de aprovechamiento especial. Como esta misma base de cálculo es la que se utiliza en el ITE de la Ordenanza para los demás supuestos de aprovechamiento especial de intensidad menor, incurre en la misma incongruencia sistemática y procedimental que determina su invalidez, sin que el defecto quede salvado por el hecho de que, para estos supuestos, la Ordenanza y el ITE module el resultado de aplicar el tipo del 5 % mediante el recurso a un coeficiente de intensidad de uso (0,5) que reduce a la mitad (2.5%) el tipo de gravamen, pues el vicio radica en que se utiliza una base de cálculo o base imponible que no se corresponde, en el esquema seguido, con el aprovechamiento especial. Dado que, como hemos señalado anteriormente, este es un procedimiento de fijación del valor de la utilidad derivada del aprovechamiento y su gravamen, que forma un todo indisoluble, no cabe analizar ni efectuar pronunciarnos aislados respecto a la viabilidad del establecimiento de ese tipo de gravamen del 2.5% que plantea el punto 2.3 de la cuestión de interés casacional, ni sobre la idoneidad de los criterios que la Ordenanza menciona, como son las normas de valoración catastral sobre determinadas tipologías constructivas como medianerías, balcones, terrazas y porches».

Dada la coincidencia de los razonamientos de esta Sala, expresados en la STS de 26 de abril de 2024 referida, de las que hemos extraído su fundamentación relevante al caso, con los procedentes en este concreto asunto, procede su íntegra aplicación al actual recurso de casación.

2.No existe causa alguna que justifique una modificación de la doctrina jurisprudencial de la Sala. En efecto, si bien sostiene la recurrida en su escrito de oposición al recurso de casación que los Ayuntamientos no imponen un tipo impositivo del 5% en base a la Ley de Tasas estatal por *"utilización privativa"*, sino en base al artículo 92 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, añadiendo que "[s]i el ITE hace mención a la Ley de Tasas es meramente una formalidad (*porque la doctrina anterior del TS la mencionaba, pero no se basa el ITE en esta Ley de Tasas para aplicar el tipo impositivo del 5% sino en el reglamento de bienes*)", sin embargo, esta cuestión, como hemos expuesto, ha encontrado adecuada respuesta en la sentencia de 26 de abril de 2024 parcialmente transcrita, en la que en relación a este punto declara:

"[...] En este caso, la determinación de ese valor 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 la Ordenanza se acoge 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. Este último, es, en definitiva, el procedimiento de cálculo que sigue el informe técnico económico de la Ordenanza [...]"

Y añade:

"[...] Ciertamente, el informe técnico económico que incorpora la Ordenanza podría haber utilizado criterios diferentes a los que establece el artículo 64 de la Ley 25/1998, para determinar el valor de utilidad derivada del aprovechamiento especial objeto de gravamen, en los amplios términos que establece el artículo 24.1.a) TRLHL, estableciendo criterios y parámetros que permitan, atendida la naturaleza específica del que en cada caso se efectúa, precisar el marco de referencia que establece la ley, que no es otro que "el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes no fueran públicos". Pero si una ordenanza, como es el caso de la recurrida, ha asumido el sistema y procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley 25/1998 para fijar las tarifas o cuotas que graven el aprovechamiento especial de bienes de dominio público local, debe atenerse a todos sus elementos y método, pues tan solo así se puede afirmar que se ha establecido el correcto valor de la utilidad que reporte el aprovechamiento especial. Sin embargo, la Ordenanza, y el ITE al que se remite la misma, no lo hace y desnaturaliza su resultado cuando, pese a excluir que exista "utilización privativa", utiliza el sistema de cálculo de la base que es consustancial a la utilización privativa, para aquellos usos que la propia ordenanza califica, indefectiblemente, como de aprovechamiento especial. Como esta misma base de cálculo es la que se utiliza en el ITE de la Ordenanza para los demás supuestos de aprovechamiento especial de intensidad menor, incurre en la misma incongruencia sistemática y procedimental que determina su invalidez, sin que el defecto quede salvado por el hecho de que, para estos supuestos, la Ordenanza y el ITE module el resultado de aplicar el tipo del 5 % mediante el recurso a un coeficiente de intensidad de uso (0,5) que reduce a la mitad (2.5%) el tipo de gravamen, pues el vicio radica en que se utiliza una base de cálculo o base imponible que no se corresponde, en el esquema seguido, con el aprovechamiento especial [...]".

QUINTO. Doctrina jurisprudencial.

La doctrina jurisprudencial que se establece, sintetizando cuanto se ha razonado, por remisión a la jurisprudencia que se ha reflejado en lo sustancial, es la siguiente:

1. 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.

2. 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 última 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.

SEXTO. Resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.

La aplicación de la doctrina jurisprudencial expresada en el anterior fundamento jurídico determina la estimación del recurso de casación, por ser contraria a la misma la sentencia recurrida, y anulándola, debemos dar lugar a la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo, y a la pretensión de la parte actora relativa a la anulación del artículo 4 de la Ordenanza y del Anexo I de Tarifas, en cuanto resultan de aplicación al transporte de energía eléctrica.

SÉPTIMO. Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse 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. Respecto de las generadas en la instancia, cada parte abonará las suyas y las comunes por mitad.

Síguenos en...



F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero. Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia.

Segundo. Haber lugar al recurso de casación deducido por el procurador don Arturo Romero Ballester, en representación de **RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.**, contra la sentencia núm. 382/2022, de 23 de junio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso 101/2022, sentencia que se casa y anula.

Tercero. Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Red Eléctrica de España SAU, contra el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Santiago del Campo (Cáceres), reguladora de la Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, publicada en el BOP de Cáceres núm. 249, de 31 de diciembre de 2021, y, en consecuencia, declarar nulos el artículo 4 de la referida Ordenanza así como el Anexo de Tarifas, en cuanto resulte de aplicación al transporte de energía eléctrica.

Cuarto. Publíquese el fallo de la presente sentencia en el Boletín Oficial de la Provincia de Cáceres, de conformidad con lo establecido en el artículo 72.2 LJCA, a los fines de que la nulidad de la disposición anulada en la sentencia firme tenga conocimiento general, para sus efectos invalidatorios *erga omnes*.

Quinto. No hacer imposición de las costas procesales de esta casación, ni las causadas en la instancia.

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...

