

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sentencia 1609/2025 de 10 de diciembre de 2025**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Recurso n.º 7170/2023**

**SUMARIO:**

**Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público local.** *Tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. Gravamen indirecto adicional.* Considera la recurrente que la obligación de declarar supone "una auténtica barrera administrativa que dificulta el mercado interior de electricidad", sin explicar la razón de tal afirmación. Y añade que la obligación de presentar declaraciones periódicas es "desproporcionada", supone un "trato discriminatorio" y "perjudica el derecho de los clientes a la libre elección del suministrador", pues establece la obligación de presentar la declaración para todas las empresas, tengan muchos o pocos clientes. Sin embargo, el Tribunal estima que cuando en la ordenanza municipal se establece la obligación de presentar declaración para la liquidación de la tasa por ocupación del subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública y por la utilización privativa de aprovechamientos especiales constituidos en la misma a favor de empresas de suministros, el incumplimiento de dicha obligación puede constituir el presupuesto de hecho de la infracción tipificada en el art. 192 LGT. Una ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes destinada a hacer efectiva la obligación principal, pues así se infiere de la regulación contenida en el TRLHL. En primer lugar, las STS de 16 de marzo de 2022, recurso n.º 4727/2020- y de 25 de febrero de 2013, recurso n.º 5235/2010- se refieren a supuestos claramente distintos, en los que no se analiza la legalidad de una ordenanza municipal en relación con el régimen establecido en el TRLHL. La sentencia recurrida no ignora la doctrina contenida en la primera de las sentencias, pero razona con acierto que, en el caso enjuiciado, en aplicación de lo establecido en los arts. 12, 16 y 27 del TRLHL, la preferencia de ley no ha sido vulnerada. En cuanto a la infracción de los arts. 3 y 4 de la Directiva 2019/944, al margen de que el auto de admisión no consideró de interés casacional la infracción denunciada en torno a dichos artículos, tiene también razón la sentencia recurrida cuando afirma que "no hay prueba de peso de que el deber de declarar imponga a la entidad recurrente una barrera injustificada dentro del mercado interior, ni unas condiciones de competencia inequitativas o la dispense un trato discriminatorio, ni tampoco de que coarte la libertad de elección de suministrador (arts 3 y 4 de la Directiva)". Sin embargo, no nos consta ni se ha articulado prueba alguna en orden a determinar que la obligación de declarar establecida en la ordenanza, como se indica en las resoluciones recurridas, suponga un coste desproporcionado, altere las normas de competencia de mercado o dificulte a los clientes la elección de suministrador. Las alegaciones formuladas son excesivamente genéricas, lo que impide su análisis. En todo caso, la recurrente no impugna o pone en cuestión el establecimiento de la tasa, admitiendo, incluso, que el sistema de autoliquidación podría tener cobertura legal al estar previsto en el art 27 del TRLHL. Pues bien, partiendo de estas premisas, no se entiende ni se explica porque un sistema de declaración es discriminatorio o desproporcionado y un sistema de autoliquidación, más gravoso para el contribuyente, no lo es.

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SENTENCIA**

**Magistrados/as**  
FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS  
ISAAC MERINO JARA  
MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE

Síguenos en...



MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA  
SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO  
MARIA DOLORES RIVERA FRADE

**TRIBUNAL SUPREMO****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 1.6092025**

Fecha de sentencia: 10/12/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7170/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/11/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García

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

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7170/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García

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

**TRIBUNAL SUPREMO****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 1609/2025**

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.ª Sandra María González de Lara Mingo

D.ª María Dolores Rivera Frade

En Madrid, a 10 de diciembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7170/2023 interpuesto contra la sentencia nº 431, de 1 de septiembre de 2023, de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (su RAP 229/2023). Han sido partes: actuando como recurrente, la entidad Energysave Projects, S.L., bajo la representación procesal del procurador D. Jaime González García; y, como recurrida, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Madrid, representada por el letrado D. Francisco Javier Herrero Oria de Rueda.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**-Se interpone recurso de casación contra la sentencia nº 431, de 1 de septiembre de 2023, de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (su RAP 229/2023), cuyo fallo es del tenor literal siguiente *"DESESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto por el Procurador D. Jaime González García, en representación de ENERGYSAVE PROJECTS SL, contra la sentencia 505/2022, de 12 de diciembre, dictada en el procedimiento abreviado 422/2022 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 22 de Madrid, la cual confirmamos en su integridad, imponiendo a la entidad apelante las costas de esta segunda instancia con el límite de 500 euros, más IVA".* La resolución administrativa impugnada objeto de la anterior es la nº 2022002685, de 19 de mayo de 2022, dictada por el Servicio de Inspección Tributaria del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Madrid (en adelante, la parte recurrida), que desestimó el recurso de reposición interpuesto por ENERGYSAVE PROJECTS S.L. (en adelante, la parte recurrente) en el expediente nº I-6355 (10867/20252), en relación con la tasa especial de dominio público municipal.

**SEGUNDO.**-El recurrente presentó escrito de preparación de recurso de casación contra dicha sentencia en el que, tras exponer el cumplimiento de los requisitos reglados - art. 89.2.a) LJCA-, señaló las normas legales y jurisprudencia que considera infringida - art 89.2.b) LJCA-;

Síguenos en...



explicando que la infracción imputada ha sido relevante y determinante de la decisión adoptada - art 89.2.d LJCA-; y justificando que las normas cuya infracción denuncia forman parte del derecho estatal o de la Unión Europea - art 89.2.e) LJCA-. Por último, fundamentó el interés casacional con cita de los supuestos establecidos en los arts. 88.2. c), g) y f), y 88.3. b), todos ellos de la LJCA.

**TERCERO.** -Por Auto de 11 de octubre de 2023 se tuvo por preparado el recurso de casación y se emplazó a las partes ante el Tribunal Supremo. En su virtud, se han personado ante esta Sala: el recurrente mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2023 por su procurador D. Jaime González García; el letrado D. Francisco Javier Herrero Oria de Rueda, por escrito presentado el día 30 del mismo mes y año, en representación y defensa de la parte recurrida.

**CUARTO.** - Esta Sala dictó Auto de admisión el 26 de septiembre de 2024, acordando:  
*"2.º) Declarar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:*

*Determinar si el incumplimiento de la obligación de presentar una declaración para la liquidación de la tasa por la ocupación del subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública y por la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en la misma a favor de empresas de suministros, exigencia prevista en la ordenanza municipal reguladora del tributo, puede constituir el presupuesto de hecho de la infracción tipificada en el artículo 192 de la Ley General Tributaria . Precisar si una ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes destinada a hacer efectiva la obligación principal o es necesario que una norma con rango de ley establezca específicamente esta obligación, así como si la Ley General Tributaria o el Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, contienen una previsión que ampara esta exigencia.*

*3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación los artículos 8.h) y 192 de la Ley 58/2003, General Tributaria [«LGT»], y 12, 16 y 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales [«TRLHL»], 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".*

**QUINTO.** -El 21 de octubre de 2024 el recurrente interpuso recurso de casación. Solicita que esta Sala acuerde:

*-Que "incumplir la obligación de presentar declaraciones para liquidar la tasa especial de dominio público municipal, no constituye una infracción del art. 192 LGT".*

*-Que "una ordenanza fiscal municipal no está habilitada para establecer un régimen de declaraciones para hacer efectiva la obligación tributaria de la tasa especial de dominio público municipal, por cuanto la norma legal no lo establece expresamente".*

*-"(...) la nulidad de la sanción impuesta, por ser contraria a Derecho; y declarando la ilegalidad de los arts. 8.1 y 8.2 de la Ordenanza Fiscal nº 23 del Ayuntamiento de Alcalá de Henares".*

**SEXTO.**-Dado traslado para oposición al anterior, el 12 de diciembre de 2024 la parte recurrida presentó escrito alegando, básicamente, que, *"A la vista de que no se alegó por parte del obligado tributario en momento alguno la existencia de defectos de forma con trascendencia y relevancia jurídicas en la tramitación del expediente administrativo sancionador incoado por el Servicio de Inspección Tributaria, únicamente podía ampararse la impugnación en vía contencioso-administrativa (...) en la alegación de existencia de vicio de nulidad en la Ordenanza Fiscal que resultó de aplicación"?*compartiendo *"en su integridad el contenido del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia que de adverso ha sido recurrida en casación y que aquí solicita se tenga por reproducido en evitación de repeticiones innecesaria"*

**SÉPTIMO-**.Por providencia de 15 de octubre de 2025 se señaló para votación y fallo el día 25 de noviembre de ese año, siendo designado Ponente el Excmo. Sr. Manuel Fernandez-Lomana Garcia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Objeto del recurso.**

Se recurre en casación la STSJ de Madrid de 1 de septiembre de 2023 -ap. 229/2023-, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por ENERGYSAVE contra la sentencia 505/2022, de 12 de diciembre, dictada en el procedimiento abreviado 422/2022, del Juzgado de lo

Contencioso-administrativo núm. 22 de Madrid, confirmando en su integridad la resolución recurrida y condenando a la entidad recurrente al abono de las costas en apelación con el límite de 500 €.

La cuestión sobre la que debemos pronunciarnos es, básicamente, si *"una ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes destinada a hacer efectiva la obligación principal o es necesario que una norma con rango de ley establezca específicamente esta obligación, así como si la Ley General Tributaria o el Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, contienen una previsión que ampara esta exigencia"*.

## **SEGUNDO. - Hechos relevantes.**

1.-La Ordenanza Fiscal núm. 23 del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, regula la tasa por la instalación de rieles, cables, palomillas, cajas de amarre, de distribución, de registro, de básculas, etc. y otros análogos, en el subsuelo, sobre la vía pública o que vuelen sobre ella y por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en las mismas en favor de empresas de suministros.

En la Ordenanza, dentro del Capítulo II titulado *"normas de gestión"*, se dispone:

### *"Artículo 8.*

*1. Las empresas explotadoras de servicios de suministros, deberán presentar en la oficina gestora de la tasa, antes del 30 de junio de cada año, declaración conteniendo una relación comprensiva de los datos que a continuación se indican, referidos todos ellos al ejercicio inmediato anterior, a los efectos de que por la Administración Municipal se puedan practicar las liquidaciones a que se refiere el apartado siguiente:*

*a).- Importe de los ingresos brutos procedentes de la facturación a los consumidores finales, obtenidos en el término municipal de Alcalá de Henares, con indicación del número de clientes facturados.*

*b).- Importe de las cantidades percibidas de terceros por derechos de acceso o interconexión a redes propias, con indicación de los sujetos que han satisfecho tales cantidades y del importe correspondiente a cada uno de ellos.*

*c).- Importe de las cantidades abonadas por derechos de acceso o interconexión a redes propiedad de terceros, con indicación de los sujetos titulares de tales redes y de los respectivos importes.*

*d). - Importe, en su caso, de los ingresos no incluidos en la facturación, por tener la consideración de cantidades percibidas por cuenta de terceros, con indicación de éstos.*

*2. La Administración Municipal, podrá practicar liquidación semestral, que tendrá el carácter de provisional.*

*El importe de cada liquidación semestral será el resultado de aplicar el 1,5 por 100 sobre el 50 por 100 de los ingresos brutos facturados por el obligado tributario en el término municipal de Alcalá de Henares en el ejercicio inmediato anterior, y declarados conforme a lo dispuesto en el apartado precedente.*

*El ingreso efectuado por el obligado tributario por la citada liquidación semestral tendrá la consideración de pago a cuenta de la liquidación que se practique en los términos de lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo".*

La Ordenanza opta, por lo tanto, por un sistema de declaración, de forma que, realizada la declaración por el obligado tributario, la Administración practicará la correspondiente liquidación.

*2.-La entidad recurrente no presentó declaración alguna.*

El Ayuntamiento, en lo que nos interesa, procedió a la apertura del correspondiente procedimiento sancionador e impuso sanción por infracción de lo establecido en el art 192.1 LGT que dispone que *"constituye infracción tributaria incumplir la obligación de presentar de forma completa y correcta las declaraciones o documentos necesarios,...para que la Administración tributaria pueda practicar la adecuada liquidación de aquellos tributos que no se exigen por el procedimiento de autoliquidación...."*

Interpuesto recurso de reposición se desestimó mediante resolución de 19 de mayo de 2022.

*3.-Interpuesto recurso contencioso-administrativo, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 22 de Madrid lo desestimó mediante sentencia de 12 de diciembre de 2022 -pa. 422/2022-*

En esta sentencia se razona que: *"el art 27.1 [TRLHL], establece la posibilidad o facultad de que [las tasas] se exigen en régimen de autoliquidación: "las entidades locales podrán exigir las tasas en régimen de autoliquidación"; de lo que se sigue que las ordenanzas municipales podrán optar por exigir las tasas en ese régimen, o en el de liquidación. Lo faculta expresamente el art 12.2*

TRLHL, que cita la resolución recurrida, cuando dice que "A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior el régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa".

En suma, para la sentencia, "lo que sí es exigible, conforme al art 12.1 TRLHL y a la reiterada jurisprudencia, es que la ordenanza deje claramente establecido por cuál de los dos regímenes de gestión opta para la gestión y liquidación de sus tasas".

El juzgado confirmó la sanción.

Se presentó escrito de complemento de la sentencia que fue resuelto por Auto de 26 de enero de 2023. En el escrito de complemento, la demandante se quejaba de que no se había hecho referencia al argumento de que la resolución del Ayuntamiento vulneraba la Directiva 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, Básicamente, el juzgado sostuvo que se trataba de una alegación genérica, no ofreciéndose explicación "de la forma y la medida en que la exigencia de la tasa en régimen de autoliquidación" suponía una vulneración de la Directiva. De hecho, "ni tan siquiera se citan artículos concretos de la Directiva" que se entienden vulnerados.

4.-Interpuesto recurso de apelación, la STSJ de Madrid, de 1 de septiembre de 2023 -ap. 229/2023-, desestimó el recurso razonando:

*"El art. 12 TRLHL dispone que la gestión y liquidación de los tributos locales se realizará de acuerdo con la LGT, pero adaptando la normativa al régimen de organización y funcionamiento de la entidad local. Por tanto, la exigencia de una declaración a determinados contribuyentes parece autorizada por esta previsión normativa, y más aún cuando el art. 16 TRLHL, que regula el contenido de las ordenanzas fiscales, dice que éstas habrán de regular "b) Los regímenes de declaración y de ingreso". Dado que los sistemas para la liquidación son los de declaración y autoliquidación, cuando el art. 27 de esta misma ley dispone en el número 1: "Las entidades locales podrán exigir las tasas en régimen de autoliquidación", es porque el régimen de declaración es el generalmente concebido por el legislador y la autoliquidación la excepción.*

*Es más, el art. 24 TRLHL contempla unas reglas para la liquidación de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que exige contar con una información que solo pueden facilitar las empresas explotadoras, distribuidoras y comercializadoras de suministros. Tácticamente, la ley está dando por válida la declaración como medio para cuantificar la tasa. Y no hay prueba suficiente en este caso de que la liquidación que pudiera realizar el Ayuntamiento a tales empresas no precisara los datos que éstas deben entregar en virtud del mencionado art. 8.1 de la Ordenanza.*

*El medio alternativo que propone la apelante para liquidar sin declaración de la recurrente es inaceptable, pues supone utilizar los datos ofrecidos por otros contribuyentes de la misma tasa precisamente en cumplimiento de la obligación que aquella reprende, y otros datos pertenecen a la Administración del Estado".*

### TERCERO. - El criterio de la Sala.

1.-El art. 8.h) de la LGT dispone que "se regularán en todo caso por ley: ...h) La obligación de presentar declaraciones y autoliquidaciones referidas al cumplimiento de la obligación tributaria principal y la de pagos a cuenta".

2.-En relación con el juego del principio de reserva de ley en el ámbito de la Administración local, la STC 233/1999 nos enseña que "en virtud de la autonomía de los Entes locales constitucionalmente garantizada y del carácter representativo del Pleno de la Corporación municipal, es preciso que la Ley estatal atribuya a los Acuerdos dictados por éste (así, los acuerdos dimanantes del ejercicio de la potestad de ordenanza), un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio, entre los cuales se encuentran las tasas". Ciertamente, la ley estatal puede fijar los límites dentro de los cuales debe ejercerse el poder tributario municipal, pero la reserva de ley "no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos [los Ayuntamientos] de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial", si bien, "tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución"- STC 19/1987-.

El principio de reserva de ley tiene, por lo tanto, una configuración propia en el ámbito de la Administración local, tal y como se infiere del art. 133.2 CE que establece que "...las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las

"leyes". Lo esencial es, por lo tanto, analizar si la Ordenanza objeto de debate ha respetado los límites establecidos en la Constitución y en la ley.

"Reserva de ley" y "preferencia de ley" no son conceptos idénticos, pues el primero hace referencia a las materias que según la Constitución deben ser reguladas por ley y el segundo a las materias que, siendo posible que sean reguladas por vía reglamentaria, el legislador prefiere que sean reguladas por ley. Pero tanto uno como otro principio, estrechamente vinculados, deben interpretarse de una forma flexible que permita *"un cierto ámbito de decisión acerca de los tributos propios del Municipio"*.

3.-El art 12.1 del TRLHL establece que *"la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria"*; pero no cabe ignorar que, seguidamente, el art. 12.2 TRLHL dispone que *"a través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa"*. Y la disposición adicional cuarta de la LGT, en su punto tercero, dispone que *"las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en esta ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales"*.

La norma, por lo tanto, confiere a la entidad local un amplio margen en orden a "desarrollar/adaptar" lo dispuesto en la LGT. En este sentido, razonamos en nuestra STS de 13 de mayo de 2010 -rec. 114/2007-, que los arts 12.1 y 2 del TRLHL contemplan *"específicamente la posibilidad de que las entidades locales puedan adaptar a través de sus ordenanzas fiscales lo prevenido en la Ley General Tributaria en las demás leyes del Estado reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación tributaria así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo, al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, con el lógico límite de que tal adaptación no contravenga el contenido material de dicha normativa"*.

4.-El art 118.1.a) de la LGT, establece que la *"gestión tributaria se iniciará: a). - Por una autoliquidación, por una comunicación de datos o por cualquier otra clase de declaración...."*.

En el ámbito de las tasas, el art 16.1.c) TRLHL, al regular el *"contenido de las ordenanzas fiscales"*, dispone que *"las ordenanzas fiscales...contendrán, al menos: ...b) Los regímenes de declaración y de ingreso"*. Lo que implica que las ordenanzas deben contener el régimen de declaración y de ingreso, siempre dentro del margen permitido por el TRLHL.

Establece el art. 27 TRLHL, al regular la *"gestión"*, que *"las entidades locales podrán exigir las tasas en régimen de autoliquidación"*. Norma que no impide establecer un sistema de declaración -art. 16.1.b) se refiere expresamente a la *"declaración"*-, sino que permite a la entidad local -*"podrá"*- establecer un sistema de *"autoliquidación"*.

En efecto, una lectura sistemática y razonable de los arts. 12, 16 y 27 del TRLHL permite concluir que la ordenanza debe establecer el régimen de gestión de la tasa y que, al hacerlo, el Ayuntamiento tiene dos alternativas, o bien establecer un sistema de declaración o bien optar por un sistema de autoliquidación.

Lo esencial, como indicamos en nuestra STS de 25 de febrero de 2021 -rec. 1986/2019-, es que la seguridad jurídica quede garantizada, regulándose de forma adecuada el régimen de declaración o de autoliquidación por el que se opte, de forma que el obligado tributario pueda conocer con claridad lo que debe realizar en orden al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Por lo demás, la interpretación propuesta por la sociedad recurrente no parece lógica, pues carece de sentido entender que el TRLHL, a la hora de regular la gestión del tributo, no permita a la ordenanza optar por las declaraciones y sí por las autoliquidaciones, las cuales, como se infiere del art 120 de la LGT, no son sino *"declaraciones"* en las que *"los obligados tributarios, además de comunicar a la Administración los datos necesarios para la liquidación del tributo y otros de contenido informativo, realizan por sí mismos las operaciones de calificación y cuantificación necesarias para determinar e ingresar el importe de la deuda tributaria..."*. Es decir, la autoliquidación supone, en principio, el establecimiento de una carga mayor para el obligado tributario.

5.-Básicamente, la posición de la Sala puede resumirse en los siguientes puntos:

-Los principios de reserva de ley y preferencia de ley, deben ser interpretados de una forma flexible que permita a las entidades locales ejercer su poder tributario con autonomía, siempre con respeto a lo establecido en la Constitución y las leyes. Como se infiere de los arts. 12 del TRLHL y de la Disposición Adicional Cuarta de la propia LGT, que habilita a las entidades locales

para que, dentro del margen de sus competencias, puedan *"desarrollar la ley"* al aprobar las ordenanzas fiscales.

-Dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley, las entidades locales, al dictar la correspondiente ordenanza, deberán indicar claramente por el sistema de gestión por el que optan -declaración o autoliquidación-, quedando de este modo suficientemente garantizada la seguridad jurídica.

6.-Una conducta que claramente omite el sistema de declaración establecido por la ordenanza, puede ser sancionada al ser subsumible en el supuesto descrito por el art. 192 de la LGT que dispone que *"constituye infracción tributaria incumplir la obligación de presentar de forma completa las declaraciones o documentos necesarios,...para que la Administración tributaria pueda practicar la adecuada liquidación de aquellos tributos que no se exigen por el procedimiento de autoliquidación...."*.

#### **CUARTO.- Doctrina que se establece.**

Contestando a las cuestiones planteadas por el auto de admisión:

1.-Cuando en la ordenanza municipal se establece la obligación de presentar declaración para la liquidación de la tasa por ocupación del subsuelo, suelo o vuelo de la vía pública y por la utilización privativa de aprovechamientos especiales constituidos en la misma a favor de empresas de suministros, el incumplimiento de dicha obligación puede constituir el presupuesto de hecho de la infracción tipificada en el art. 192 de la Ley General Tributaria.

2.-Una ordenanza municipal está habilitada para exigir la presentación de una declaración a los contribuyentes destinada a hacer efectiva la obligación principal, pue así se infiere de la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

#### **QUINTO.- Aplicación de la precedente doctrina al caso de autos.**

La aplicación de la doctrina anterior conlleva necesariamente la desestimación del recurso de casación.

No obstante, queremos hacer dos precisiones:

En primer lugar, las STS de 16 de marzo de 2022 -rec. 4727/2020- y de 25 de febrero de 2013 -rec. 5235/2010- se refieren a supuestos claramente distintos, en los que no se analiza la legalidad de una ordenanza municipal en relación con el régimen establecido en el TRLHL. La sentencia recurrida no ignora la doctrina contenida en la primera de las sentencias, pero razona con acierto que, en el caso enjuiciado, en aplicación de lo establecido en los arts. 12, 16 y 27 del TRLHL, la preferencia de ley no ha sido vulnerada.

En segundo lugar, en cuanto a la infracción de los arts. 3 y 4 de la Directiva 2019/944, al margen de que el auto de admisión no consideró de interés casacional la infracción denunciada en torno a dichos artículos, tiene también razón la sentencia recurrida cuando afirma que *"no hay prueba de peso de que el deber de declarar imponga a la entidad recurrente una barrera injustificada dentro del mercado interior, ni unas condiciones de competencia inequitativas o la dispense un trato discriminatorio, ni tampoco de que coarte la libertad de elección de suministrador (arts 3 y 4 de la Directiva)".*

La recurrente se limita a razonar que, en su opinión, el establecimiento de la obligación de declarar supone *"una auténtica barrera administrativa que dificulta el mercado interior de electricidad"*, sin explicar la razón de tal afirmación. Y añade que la obligación de presentar declaraciones periódicas es *"desproporcionada"*, supone un *"trato discriminatorio"* y *"perjudica el derecho de los clientes a la libre elección del suministrador"*, pues establece la obligación de presentar la declaración para todas las empresas, tengan muchos o pocos clientes.

Pero lo cierto es que ni nos consta ni se ha articulado prueba alguna en orden a determinar que la obligación de declarar establecida en la ordenanza, como se indica en las resoluciones recurridas, suponga un coste desproporcionado, altere las normas de competencia de mercado o dificulte a los clientes la elección de suministrador. Las alegaciones formuladas son excesivamente genéricas, lo que impide su análisis. Repárese en que el recurso contencioso-administrativo es un recurso de pretensiones, lo que impone a quien recurre la carga de efectuar una descripción precisa de los hechos en los que basa su pretensión, a lo que debe añadirse su necesaria prueba en el caso de que los hechos sean discutidos.

Pero es que, además, y en todo caso, la recurrente no impugna o pone en cuestión el establecimiento de la tasa, admitiendo, incluso, que el sistema de autoliquidación podría tener cobertura legal al estar previsto en el art 27 del TRLHL. Pues bien, partiendo de estas premisas,

no se entiende ni se explica porque un sistema de declaración es discriminatorio o desproporcionado y un sistema de autoliquidación, más gravoso para el contribuyente, no lo es.

**SEXTO. - Costas.**

En virtud de lo dispuesto en el art 94.3 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 el recurso de casación.

**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 :

- 1.-Fijar los criterios interpretativos establecidos en el fundamento de derecho cuarto.
- 2.-No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de ENERGYSAVE PROJECTS SL contra la STSJ de Madrid de 1 de septiembre de 2023 -ap. 229/2023-, la cual se confirma.
- 3.-Hacer el pronunciamiento sobre costas en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto.

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).