



Roj: **STS 3571/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3571**

Id Cendoj: **28079130022021100342**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **22/09/2021**

Nº de Recurso: **4965/2020**

Nº de Resolución: **1152/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 1599/2020,**
ATS 835/2021,
STS 3571/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.152/2021

Fecha de sentencia: 22/09/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4965/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/09/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON SALA CON/AD S-2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por: CAR

Nota:

R. CASACION núm.: 4965/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1152/2021

Excmos. Sres.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 22 de septiembre de 2021.

Esta Sala ha visto en su Sección Segunda, constituida por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso de casación n.º 4965/2020, interpuesto por la entidad mercantil RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U., representada por el procurador de los Tribunales D.º Luis Fernando Granados Bravo, bajo la dirección letrada de D.º Manuel de Vicente-Tutor Rodríguez, contra sentencia n.º 89, de 3 de junio de 2020, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sede de Burgos), recaída en el recurso de apelación n.º 17/2020, contra la sentencia n.º 206, de 4 de diciembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia, recaída en el recurso n.º 30/2019, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto, por la mercantil RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA SAU, contra el Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) de fecha 22 de marzo de 2019, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra las Liquidaciones de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, correspondientes al ejercicio 2019 (números 2019/043/192, 2019/043/190, 2019/043/191, 2019/043/193, 2019/043/194 y 2019/043/189), e indirectamente contra la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa.

Ha comparecido en el recurso de casación como parte recurrida el AYUNTAMIENTO DE EL ESPINAR (Segovia), representado por la procuradora de los Tribunales D.ª María Rosa María Peman, bajo la dirección letrada de D.º José Fernando Casado Gómez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida en casación.

En el recurso de apelación n.º 17/2020 seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sede de Burgos), con fecha 3 de junio de 2020, se dictó sentencia, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: "FALLO.- Estimamos parcialmente el recurso de apelación interpuesto, por la representación de la mercantil RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA SAU, contra la sentencia n.º 206/2019, de fecha 4 de diciembre de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia.- Asimismo, desestimamos la adhesión al recurso de apelación indicado, efectuada por la representación del Ayuntamiento de El Espinar.- Revocamos la sentencia apelada, exclusivamente, en cuanto impone las costas causadas en la primera instancia a la parte actora, debiendo estarse en lo demás a lo resuelto por la misma.- Todo ello, sin que proceda hacer una condena en costas".

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

Notificada dicha sentencia a las partes, por el procurador D.º Luis Fernando Granados Bravo, en nombre y representación de la entidad mercantil RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U., se presentó escrito con fecha 2 de septiembre de 2020, ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sede de Burgos), preparando recurso de casación, y la Sala, por auto de 14 de septiembre de 2020, tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiendo comparecido, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA, como parte recurrente la entidad mercantil RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U., representada por el procurador de los Tribunales D.º Luis Fernando Granados Bravo, bajo la dirección letrada de D.º Manuel de Vicente-Tutor Rodríguez, y como parte recurrida el AYUNTAMIENTO DE EL ESPINAR (Segovia), representado por la procuradora de los Tribunales D.ª María Rosa María Peman, bajo la dirección letrada de D.º José Fernando Casado Gómez.

TERCERO.- Admisión del recurso.

Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección Primera de esta Sala acordó, por auto de 28 de enero de 2021, la admisión del recurso de casación, en el que aprecia que concurren en este recurso de casación las circunstancias de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia previstas en los apartados 3.a) y 2.c) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, precisando que:

" 2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:



Matizar, precisar, o revisar, en su caso, la jurisprudencia establecida, concretando si en los supuestos de aprovechamiento especial de bienes del dominio público es lícito imponer un tipo de gravamen del 5% sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento, partiendo de que, a juicio de la Sala, estamos irrefutablemente ante un caso de aprovechamiento especial, no de uso privativo y, en su caso, cuál debería ser el tipo de gravamen aplicable a éste que debería reflejar la ordenanza.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

3.1. Los artículos 24 y 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo).

3.2. El artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

3.3. El artículo 85 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE de 4 de noviembre).

3.4. 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). el Estado (BOE de 15 de abril)".

CUARTO.- *Interposición del recurso de casación y oposición.*

Recibidas las actuaciones en esta Sección Segunda, el procurador Dº. Luis Fernando Granados, en nombre y representación de la entidad mercantil RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U., por medio de escrito presentado el 11 de marzo de 2021, interpuso recurso de casación, en el que expuso que las normas infringidas por la sentencia impugnada son:

Los artículos 24.1.a) en relación con el artículo 4º de la Ordenanza fiscal y el Anexo de Tarifas.

La recurrente manifiesta que:

(i) Dando respuesta a la primera parte de la cuestión que plantea el Auto de admisión, en el sentido de que, partiendo del supuesto de estar ante un caso de aprovechamiento especial del dominio público, como así sucede, no es lícito imponer un tipo de gravamen del 5% sobre la base de la tasa, pues dicho tipo de gravamen es el propio de la modalidad de uso del dominio público consistente en la utilización privativa de aquél (artículo 64.3 Ley 25/1998), el cual se aplica sobre 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 (artículo 64.1.a) Ley 25/1998).

(ii) Respecto a la segunda parte de la cuestión que plantea el Auto de admisión, procede determinar cuál debería ser el tipo de gravamen aplicable, considerando que la base de la tasa toma como referencia la utilidad que reporta el aprovechamiento especial gravado (artículo 64.1.b) Ley 25/1998). Desde la perspectiva estricta del artículo 64.3 Ley 25/1998, esta cuestión tiene fácil respuesta, pues dicho precepto señala como tipo de gravamen el 100 % de la base, es decir, el 100 % de la utilidad que reporte el aprovechamiento; ahora bien, de aplicarse ese tipo en plena coherencia con lo dispuesto en la citada normativa, se estaría ante un tributo de cuantía absolutamente desproporcionada y de alcance confiscatorio, porque teniendo en cuenta que la Ordenanza fiscal identifica cuantitativamente el valor de esa utilidad con el valor del inmueble -valor del suelo más valor de la construcción, que resulta de reducir a la mitad (factor RM) la suma del valor del suelo rústico con construcciones y el valor de las instalaciones-, el resultado al que se llega es inadmisiblemente desproporcionado. Así, la base de la tasa, compuesta por el valor del inmueble, no puede soportar un tipo de gravamen del 5% (pues tal cuantía anual de la tasa no se corresponde con un aprovechamiento especial del dominio público de muy escasa intensidad) y tampoco puede estar integrada por una magnitud análoga a la que determina la retribución del sujeto pasivo, como aquí sucede. Y, considera la recurrente que estos 2 argumentos deberían ser suficientes para matizar, precisar o revisar, en su caso, la jurisprudencia en la materia, con el fin de establecer que el binomio base de la tasa tipo de gravamen ha de responder a la realidad jurídica y física de ser el objeto del tributo un aprovechamiento especial del dominio público de muy escasa intensidad.

Concluye que, la cuestión planteada ha sido abordada en las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 3 de diciembre de 2020 (RCA3099/2019), 9 de diciembre de 2020 (RCA 3478/2019), 10 de diciembre de 2020 (RCA 3103/2019), 11 de diciembre de 2020 (RCA 3909/2019), 16 de diciembre de 2020 (RCA 3100/2019) y 17 de diciembre de 2020 (RCA/3690/2019), en las que ha fijado como doctrina jurisprudencia que es disconforme con el Ordenamiento Jurídico la fijación de un tipo de gravamen anual único del 5%, sin distinguir el tipo de aprovechamiento especial del demanio público efectuado por el contribuyente; y concurriendo las mismas circunstancias en el presente caso, 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 debería reiterar el criterio mantenido en las referidas sentencias, mereciendo, la cuestión planteada, igual respuesta.



Tras las anteriores alegaciones, la parte recurrente terminó suplicando a la Sala que "se sirva anular dicha Sentencia y declare nulo de pleno derecho el artículo 4 de la Ordenanza Fiscal reguladora de la "Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos" en relación con el "Anexo de Tarifas", así como las liquidaciones tributarias".

Por su parte, la procuradora D^a. María Rosa María Peman, en nombre y representación de AYUNTAMIENTO DE EL ESPINAR (Segovia), por medio de escrito presentado 16 de abril de 2021, formuló oposición al recurso de casación manifestado que, el caso que nos ocupa difiere del de la sentencia testigo referida en el auto de admisión, toda vez que en el presente caso nos encontramos ante un terreno cuyo único uso y aprovechamiento posible es el pino maderero, el discurrir de la línea de transporte de energía eléctrica, impide y excluye de forma absoluta la realización de dicho uso, no solo a cualquier persona sino a la propia administración propietario de los terrenos; aprovechamiento del cual se ve privado la Administración propietaria del terreno, no solo durante el tiempo que dure la ocupación del terreno por la línea eléctrica sino durante un periodo dilatado de años, dado el lento crecimiento y regeneración del pinar. Sea cual sea la denominación que se dé al uso que de dicho terreno hace la compañía RED ELECTRICA lo único cierto y real es que dicho uso transporte de energía de alta tensión excluye de forma absoluta el uso del terreno ocupado por sus instalaciones, toda vez que no tiene ninguna restricción, ni condición a la utilización del terreno que ocupa, ni dicho terreno puede ser compartido para otra actividad distinta; la utilización que Red Eléctrica hace, supone la ocupación exclusiva, intensa y permanente del terreno afectado, excluyendo la utilización por cualquier otro interesado y por la Administración Pública titular del Bien.

Tras las anteriores alegaciones, terminó suplicando a la Sala "acuerde desestimar íntegramente del recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia nº 89/2020 dictada el 3 de junio de 2020 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, confirmándola en su integridad, con imposición de las costas de este recurso a la parte recurrente".

QUINTO . - Señalamiento para deliberación del recurso.

Por providencia de 19 de abril de 2021, el recurso quedó concluso y pendiente de votación y fallo, al no haber lugar a la celebración de vista pública por no advertir la Sala la necesidad de dicho trámite.

Llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el 21 de septiembre de 2021, en cuya fecha tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Antecedentes relevantes para resolver el presente recurso de casación.*

Asunto similar al que nos ocupa ha sido resuelto recientemente en la sentencia dictada por este Tribunal en 3 de diciembre de 2020, rec. cas. 3099/19, en ella se aborda y examina una sentencia que trataba y resolvía la impugnación respecto de una Ordenanza idéntica a la que nos ocupa y en la que se resuelve en base a los mismos fundamentos; por coherencia y seguridad jurídica con lo ya resuelto, y dado que no se hacen alegaciones novedosas con sustancia suficiente para replantearnos lo ya sentenciado, baste en la presente sentencia dar por reproducido lo dicho en aquella y en razón a la deseable brevedad, resulta adecuado limitarnos a resumir lo dicho en aquella ocasión.

Dijimos en la sentencia que nos sirve de referencia que:

"No parece dudoso, a la vista de su intensidad, que nos encontramos aquí ante un aprovechamiento especial del dominio público, que llevaría a cabo UNIÓN FENOSA DISTRIBUCIÓN, pues la ocupación que el mismo entraña no impide el uso común de los bienes demaniales a los que afecta, extremo que ni siquiera resulta propiamente controvertido en autos.

A lo sumo, cabría admitir que el aprovechamiento que nos ocupa coincide o puede coincidir con un uso privativo de ciertos bienes del demanio cuando resulte necesario para el transporte de la energía -por ejemplo- la colocación de instalaciones fijas en el suelo o en el subsuelo (cajas de amarre, torres metálicas, transformadores u otros tipos de elementos), pero -desde luego- el transporte de energía como tal no impide, de ordinario, el uso común del demanio afectado por dicho transporte. De ahí que la propia Ordenanza defina el hecho imponible de la tasa como "la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en el suelo, subsuelo y vuelo".

Por lo que en base a la legislación aplicable, y siguiendo el parecer que ya manifestamos en nuestra sentencia de 31 de octubre de 2013, "que reprochó a una Ordenanza similar su falta de motivación a la hora de justificar la



cuantía de la tasa al margen completamente de la *intensidad* del aprovechamiento cuando -como aquí sucede- es esa intensidad la que legalmente determina el importe de la tasa". La doctrina correcta es entender 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".

Esta doctrina proyectada al caso que nos ocupa conlleva que se deba acoger la pretensión de la parte recurrente anulando la ordenanza por fijar un tipo de gravamen anual único del 5 por 100 sin distinguir el tipo de aprovechamiento del demanio efectuado por el contribuyente. Sin que esta conclusión se pueda ver alterada por la alegación de la parte recurrida consistente en que en este caso concreto el único uso y aprovechamiento posible es el maderero, lo que impide y excluye de forma absoluta la realización de dicho uso, no solo por terceros, sino también por la propia Administración, en tanto que estamos en presencia de montes comunales que impide cualquier uso mientras discorra sobre los mismos la línea eléctrica, puesto que las alegaciones que ahora se hacen en sede casacional en modo alguno acreditan que irrefutablemente estemos ante un caso de aprovechamiento especial, no de uso privativo, y en todo caso resulta evidente que la Ordenanza no justifica la intensidad o relevancia del aprovechamiento especial o uso privativo para cuantificar la tasa.

SEGUNDO.- Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, no procede declaración expresa de condena a las costas del recurso de casación, al no apreciarse mala fe o temeridad en la conducta procesal de ninguna de las partes.

Y respecto de las causadas en la instancia, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

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 primero por remisión a lo dicho en nuestra sentencia de 3 de diciembre de 2020.

Segundo. Declarar haber lugar al recurso de casación n.º 4965/2020, interpuesto por la entidad mercantil RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U., representada por el procurador de los Tribunales D.º Luis Fernando Granados Bravo, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sede de Burgos), recaída en el recurso de apelación n.º 17/2020, contra la sentencia n.º 206, de 4 de diciembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia, recaída en el recurso n.º 30/2019, sentencia que se casa y anula.

Tercero. Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, dirigido contra el Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) de fecha 22 de marzo de 2019, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra las Liquidaciones de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, correspondientes al ejercicio 2019 (números 2019/043/192, 2019/043/190, 2019/043/191, 2019/043/193, 2019/043/194 y 2019/043/189), las que anulamos, así como el artículo 4 de la Ordenanza, en cuanto se refieren al transporte de energía eléctrica, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico por fijar un tipo de gravamen anual único del 5 por 100 sin distinguir el tipo de aprovechamiento del demanio efectuado por el contribuyente.

Cuarto. No formular pronunciamiento sobre las costas del recurso de casación, ni sobre las de la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.