

## ***Determinación del importe de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público de las instalaciones eléctricas.***

*Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso administrativo, Sección 2, de 4 de abril de 2017 (Ref. Roj: STS 1359/2017-ECLI:ES:TS:2017:1359).*

### **Antecedente normativo**

#### *Cita:*

-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.

-Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

## **1. Planteamiento**

El Tribunal Supremo, en sentencia de 4 de abril de 2017, ha resuelto un recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la que se estima un recurso interpuesto por una entidad mercantil de electricidad contra la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público de las instalaciones de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos y anula el artículo relativo a las bases, tipos y cuotas tributarias de la referida Ordenanza y el Anexo de las tarifas en cuanto resulten de aplicación al transporte de energía eléctrica.

En la referida sentencia, el Tribunal Supremo recuerda la doctrina de la sala en relación a las consideraciones a tener en cuenta en la determinación del valor del mercado así como los métodos y criterios de cuantificación aplicables.

La cuestión se plantea ante la determinación en la Ordenanza fiscal reguladora de la referida tasa de la cuota tributaria en cuanto establece que es el resultado de aplicar a la base imponible, determinada por el valor total de la ocupación, suelo e instalaciones, el tipo impositivo fijado en función de las prescripciones de las normas sobre cesión de bienes de uso y dominio público.

La actora considera que, con esta regulación, se vulneran las reglas de cuantificación establecida para las tasas en los artículos 24 y 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

El Tribunal Superior de Justicia, en la sentencia contra la que se plantea este recurso de casación, se detiene en la metodología utilizada por el Ayuntamiento en la determinación de la cuota tributaria de la tasa, en su fundamento de derecho cuarto. Así dice, que el Ayuntamiento, en la Ordenanza fiscal, calcula el valor de mercado de la utilidad derivada de la utilización privativa o aprovechamiento especial según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Catastro Inmobiliario, *“según el cual el valor catastral es el determinado objetivamente para cada bien*

*inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro inmobiliario y está integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones. Y en base a esta previsión normativa suma ambos valores, esto es, el valor catastral del suelo y el valor catastral de la instalación que lo ocupa, aplicando las Órdenes Ministeriales EHA/3188/2006 y EHA/2816/2008, y además lo hace mediante la fórmula del 'valor del suelo rústico ocupado con construcciones' corregido en función de las características particulares del inmueble, en este caso mediante la aplicación del coeficiente RM que aplica la normativa catastral, y que tiene por objeto reducir el valor catastral a la mitad para evitar que el valor final supere el del mercado."*

La Administración ha considerado las instalaciones eléctricas como construcciones a los efectos de poder calcular la tasa y lo hace conforme un valor, el valor catastral del suelo de dominio público ocupado y, por tanto, a los solos efectos de determinar el valor de mercado de la utilidad derivada de la ocupación o aprovechamiento especial del dominio público.

Se plantea la dificultad en la cuantificación de la tasa bajo el principio de equivalencia en tanto que se pretende que se concrete un valor de mercado de una utilidad que no tiene mercado, aunque con referencia al mercado respecto de los mismos bienes que no sean de dominio público. Valor de mercado de utilidad que constituye un concepto jurídico indeterminado.

## **2. Consideraciones del Tribunal Supremo**

El Tribunal, en sus consideraciones se refiere a la doctrina de la sala en la resolución de recursos sustancialmente idénticos, relativos a Ordenanzas fiscales reguladoras 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 este sentido, trae a colación las sentencias recaídas en los recursos de casación números 336/2016 y 436/2016 (fundamentos de derecho tercero y cuarto) en las que se recuerda la interpretación de los artículos 24.1.a) y 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (a), se precisan los requisitos que han de cumplir los métodos y criterios de cuantificación de la tasa (b) y, finalmente, se centran en responder la cuestión relativa a si resulta adecuado a la voluntad del legislador atribuir a las instalaciones de transporte y distribución de electricidad la condición de construcciones (c).

### *a) Interpretación de los artículos 24 y 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales*

El texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece en su artículo 24.1.a) lo siguiente:

#### *"Artículo 24. Cuota tributaria.*

*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.”*

El artículo 25, por su parte, relativo a los “Acuerdos de establecimiento de tasas: informe técnico-económico” establece lo siguiente:

*“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.”*

La sentencia que traemos a estas líneas para fijar su criterio, trae a colación las que recayeron en los recursos de casación 336/2016 y 436/2016 y reproduce los fundamentos de derecho tercero y cuarto, donde en interpretación de estos preceptos, se afirma que:

*“(a) La cuantificación de la tasa escapa a la discrecionalidad administrativa, por cuanto se trata de alcanzar el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o el aprovechamiento de los bienes afectados, como si no fueren de dominio público. Se trata de un concepto jurídico indeterminado.*

*(b) No obstante lo anterior, en la fijación de ese valor, que ha de responder al principio de equivalencia, el margen de maniobra de las autoridades locales es ciertamente amplio. En otras palabras, la potestad local para cuantificar la tasa no es discrecional, pero sí lo es la elección del método seguido o los criterios aplicados para calcularlo.*

*(c) En todo caso, esos métodos y criterios han de ser objetivos, públicos y transparentes, proporcionados, no discriminatorios y adecuados a la finalidad que persiguen: determinar el valor que tendría en el mercado la utilidad obtenida por el beneficiario como si los bienes no fueran de dominio público.*

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

*b) Requisitos que han de cumplir los métodos y criterios de cuantificación de la tasa*

Respecto de los requisitos que han de cumplir los métodos y criterios de cuantificación indica lo siguiente:

*“(i) No cabe reputar transparente el método si el informe técnico-económico no incorpora criterios de cálculo que se correspondan con el valor de mercado de la utilidad obtenida por la utilización de los bienes.*

*(ii) La objetividad o justificación objetiva no concurre si el importe de la tasa no guarda relación con la intensidad del uso (así, p.ej., cuando la cuantía se determina atendiendo a los ingresos brutos obtenidos por el beneficiario o a su*

*volumen de negocios).*

*(iii) La proporcionalidad desaparece si los parámetros arrojan un montante que va más allá del valor de mercado de la utilidad obtenida.*

*(iv) La no discriminación demanda que los que utilizan privativamente el dominio público local o que se aprovechan especialmente de él no sean tratados de forma distinta ante usos de equivalente intensidad.”*

*c) Consideración como construcciones las instalaciones eléctricas a efectos de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público*

Analiza la consideración de las instalaciones eléctricas como construcciones contenida en el informe técnico-económico, que se comunica al valor catastral del suelo rústico y a la fórmula de cálculo. En concreto, se discute si el legislador ha pretendido que el importe de la tasa sea equivalente al valor de mercado de la utilidad obtenida por el sujeto pasivo por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, como si los bienes que lo integran no fueran “*extra commercium*”, y al atribuir a las instalaciones de transporte y distribución de electricidad la condición de construcciones.

Al respecto, la doctrina de la sala, recogida en las sentencias antes referidas y a las que se remite en su integridad el Tribunal Supremo en la sentencia que traemos a estas líneas, sienta las siguientes conclusiones:

-Al cuantificar la tasa se pretende concretar la utilidad que el aprovechamiento especial o uso privativo reporta. No se trata de alcanzar el valor de mercado del suelo por el que las instalaciones discurren sino el de la utilidad que estos aprovechamientos o usos reportan. En este sentido, resultan admisibles todos los métodos que concreten un valor que represente la utilidad en el mercado obtenida por el sujeto pasivo.

-No considera inadecuado recurrir al valor catastral del suelo para concretar el precio de esta utilidad, valor catastral que en este caso es el del suelo rústico con construcciones por ser de esta naturaleza los terrenos por los que discurren las instalaciones cuyo establecimiento determina el uso del dominio con exclusión de los demás que provoca la exacción de la tasa.

-Asimismo, considera adecuado tomar en consideración estas infraestructuras para calcular la base imponible de la tasa, pues se trata de valorar la utilidad que proporciona al sujeto pasivo el uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público por la instalación de estos elementos para la distribución de la electricidad.

-También considera ajustado a las exigencias legales la aplicación del coeficiente de referencia al mercado (RM) previsto en la normativa catastral que persigue evitar que el valor catastral de los bienes considerados supere al del mercado.

### **3. Conclusiones del Tribunal Supremo**

El Tribunal Supremo considera admisible todo método que concluya en un valor que represente la utilidad en el mercado obtenida por el sujeto pasivo. En el caso estudiado, considera adecuado el método de cálculo utilizado para determinar



la cuantía de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de energía eléctrica, sobre la base de atribuirles la condición de construcciones y estima el recurso de casación.

La sentencia recoge dos votos particulares. El primero, se detiene, en primer lugar, en la realidad del presupuesto material constitutivo del hecho imponible de la tasa que no es otro que el simple sobrevuelo de terrenos rústicos del dominio público por líneas de alta tensión necesarias para el transporte de la energía eléctrica. El magistrado que emite este voto particular considera que la ocupación que la empresa eléctrica hace del dominio público municipal con las instalaciones de su titularidad es un mero aprovechamiento especial de este dominio público y, en el caso que se presenta, no se parte del valor catastral del bien de dominio público afectado, sino de un valor catastral inexistente de las propias instalaciones eléctricas. Es decir, no se somete a gravamen el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público local sino el de un bien inmueble inexistente. Así afirma:

*“...la Ordenanza Fiscal ha creado en este caso sobre el terreno rústico afectado por el sobrevuelo de la línea eléctrica un bien inmueble compuesto por ese terreno y por la propia instalación eléctrica; ha atribuido un valor al suelo, considerando que el mismo soporta una construcción, la línea eléctrica; ha atribuido a la construcción un valor; ha sumado ambos valores; ha aplicado un coeficiente 0,5 de Referencia al Mercado y sobre el resultado ha aplicado un tipo de gravamen del 5%.”*

A su juicio, este proceder carece de sentido.

En segundo lugar, se detiene en la cuantificación de la tasa y afirma que no es justificable que las dificultades para fijar el valor de mercado de la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento especial que, por su naturaleza, no tienen mercado, sirva de excusa *“para desconocer que la cuantía de la tasa no se identifica con el valor del bien de dominio público, sino con el valor de la utilidad derivada del aprovechamiento especial de ese bien de dominio público.”*

El segundo voto particular considera que *“el valor del bien del dominio público ocupado o aprovechado debe ir referido a su valor antes de la ocupación o aprovechamiento, para cuantificarlo, luego, en función de la intensidad y extensión del mismo.”* Añade que el valor de la inversión no puede incrementar el valor del suelo, pues las instalaciones que construya el sujeto pasivo como consecuencia del aprovechamiento especial no forman parte preexistente del bien objeto de valoración.