

R. CASACION núm.: 1576/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda
Sentencia núm. 307/2019

Excmos. Sres.

D. Nicolás Maurandi Guillén, presidente

D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Jesús Cudero Blas

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 8 de marzo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 1576/2017, promovido por el Ayuntamiento de La Torre de Capdella (Lérida), representado por el procurador de los Tribunales D. Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, bajo la dirección letrada de D.^a Mercedes Gonzalo Pascual, contra la sentencia núm. 1087, de 29 de diciembre de 2016, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, recaída en el recurso núm. 145/2015.

Comparece como parte recurrida Red Eléctrica de España, S.A.U., representada por el procurador D. Luis Fernando Granados Bravo, asistida del letrado D. José Ignacio Rubio de Urquía.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpuso por el Ayuntamiento de La Torre de Capdella (Lérida) contra la sentencia núm. 1087, de 29 de diciembre de 2016, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, estimatoria del recurso núm. 145/2015 formulado por Red Eléctrica de España, S.A.U., frente al artículo 4 de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de La Torre de Capdella 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”, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Lleida de 31 de diciembre de 2014, precepto relativo a la cuantificación de la tasa, y al anexo de tarifas, en cuanto al transporte de energía eléctrica.

SEGUNDO.- La Sala de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

«QUINTO: Sentado lo anterior, el debate se centra en determinar si la regulación de la cuantía de la tasa contenida en la Ordenanza Fiscal, en la parte referida al transporte de energía eléctrica, es o no conforme a derecho.

[...]

SEXTO: Asiste la razón a la demandante cuando pone de relieve que los parámetros más importantes de los que se sirve el informe para determinar la cuantía, no aparecen explicados ni justificados en el documento, por lo que se desconoce su fuente.

En este sentido, el informe parte del valor catastral y se remite a la normativa catastral, (“valoración catastral aplicable”, “aplicación del módulo básico de repercusión municipal existente en cada ayuntamiento”, etc.). Pero tales remisiones genéricas a los datos del catastro, no se concretan al caso específico del Ayuntamiento de La Torre de Capdella. Así, la fórmula del valor del suelo rústico ocupado con construcciones incluye el “MBR municipal”, pero no se indica el concreto que corresponde al municipio demandado, como pone de relieve la actora. En igual sentido, el valor unitario del suelo se cifra en el Anexo I de las tarifas en 0,071, pero a lo largo del informe no se contiene ninguna referencia a dicho importe.

Junto con lo anterior, vemos que la valoración de la utilidad derivada del aprovechamiento contempla el suelo rústico con construcciones y, a la vez, el propio valor de las instalaciones de electricidad (construcción). Además, estas últimas se valoran en consonancia con las previsiones de la Orden ITC/368/2011, conforme a la cual “Los valores unitarios de referencia para los costes de inversión y de operación y mantenimiento para las instalaciones de transporte, por elemento de inmovilizado, que serán aplicables a las instalaciones puestas en servicio a partir del 1 de enero de 2008, son los que detalladamente figuran en el anexo”.

De lo anterior resulta que la inversión y el mantenimiento de la propia instalación, es un dato que se toma en cuenta para llegar a determinar el coste de la utilidad, en la misma proporción que el valor del suelo, valorado ya como suelo con construcciones, criterio que la Sala no estima que esté justificado sea razonable y adecuado para esa finalidad, pues en definitiva el mayor coste o inversión en el mantenimiento de la instalación de propiedad privada, no puede incorporar en tal grado el valor de la utilidad de la utilización del dominio público. Adviértase que dependiendo de la categoría de la instalación (clasificadas de mayor a menor tensión), el componente “construcción” del valor unitario por m², es desde de 89 veces el valor del “suelo” con construcciones, en la categoría 3^a, tipo D4, a 202 veces, en la categoría especial tipo A3, alcanzando el máximo de 312 veces el valor del suelo en el tipo C1 en la categoría 2^a.

La Sala, siguiendo el criterio de las Sentencias antes citadas favorables a la pretensión de la demandante, rechaza que las instalaciones que como consecuencia del aprovechamiento obtenido construya el sujeto pasivo formen parte preexistente del bien inmueble objeto de valoración; pues debemos partir de que la realidad física que el dominio público ofrece al mercado y que el sujeto pasivo adquiere para su aprovechamiento es, sin duda, suelo rústico sin construcciones, aún con la potencialidad de albergarlas, y no una explotación industrial en funcionamiento. De ahí que la suma del valor catastral del suelo y del valor catastral de la instalación que lo ocupa, no se corresponda con el valor del bien de dominio público “ocupado” o “aprovechado”, pues éste ha de ir referido a su valor antes de la ocupación o aprovechamiento para cuantificarlo luego, en función de la intensidad y extensión del mismo. No se trata de gravar una actividad económica -en este caso la de distribución de

energía eléctrica-, ni, por tanto, el valor de una explotación en funcionamiento, ni tampoco una determinada capacidad económica aflorada con ocasión de una construcción, como si la disposición enjuiciada fuera un impuesto cuya base imponible viniera dada por el valor de lo construido.

En definitiva, el mayor o menor potencial rendimiento de la explotación, vinculado entre otros factores empresariales al "valor de las construcciones", es decir, al valor de la inversión realizada por el sujeto pasivo según categoría y tipos de líneas aéreas para disfrutar del aprovechamiento y desempeñar la actividad, que la Ordenanza incorpora de modo tan extraordinariamente relevante, es un valor básicamente ajeno al concepto de utilidad del aprovechamiento tal y como lo hemos definido.

De lo que se concluye que el informe que sustenta la cuantificación de la tasa, en realidad no valora la utilidad del aprovechamiento especial que del suelo rústico hace la entidad recurrente con las instalaciones necesarias para el transporte de energía eléctrica, sino que lo que hace es valorar una utilidad irreal de un bien inmueble, cuyo valor está compuesto, además, por el valor de las propias instalaciones de la recurrente, a lo que se añade que los parámetros para fijar la cuantía de la tasa no aparecen justificados en el informe.

En virtud de lo expuesto, procede estimar el recurso y declarar la nulidad del artículo 4 de la Ordenanza así como los preceptos del Anexo de Tarifas de la Ordenanza en cuanto resulten de aplicación al transporte de energía eléctrica».

TERCERO.- Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, por auto de 28 de junio de 2017, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda que:

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

Determinar si, a efectos de cuantificar la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, cuando éstas discurren o se encuentran emplazadas en suelo rústico, para la determinación de la utilidad que el sujeto pasivo obtiene de esas utilización o aprovechamiento cabe acudir al valor catastral de tal clase de suelo con construcciones, ponderándolo con el de esas instalaciones.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación el artículo 24.1.a) del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo» [«TRLRHL»].

CUARTO.- Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), la representación del Consistorio, mediante escrito registrado el 11 de octubre de 2017, interpuso el recurso de casación en el que aduce que la sentencia impugnada incurre en infracción del artículo 24 y 25 del TRLHL y de la más reciente jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo en relación a la cuantía y justificación de la cuota tributaria de la tasa por utilización o aprovechamiento especial del Dominio Público Local, al resolver que en este caso el informe técnico-económico *“no valora la utilidad del aprovechamiento especial que del suelo rústico hace la entidad recurrente con las instalaciones necesarias para el transporte de energía eléctrica, sino lo que hace es valorar una utilidad irreal de un bien inmueble”*. Asimismo, afirma que se vulnera la reciente doctrina del Tribunal Supremo, que ya se había pronunciado favorablemente en reiteradas ocasiones respecto a este informe técnico-económico, avalando íntegramente el método de cuantificación idéntico al que aquí se está enjuiciando [cita las sentencias de esta Sala núms. 2708/2016 (rec. cas. 1117/2016); 2726/2016 (rec. cas. 436/2016); 2728/2016 (rec. cas. 947/2016); 2725/2016 (rec. cas. 336/2016); 2708/2016 (rec. cas. 1117/2016); 2727/2016 (rec. cas. 580/2016); 158/2017 (rec. cas. 1114/2016); 49/2017 (rec. cas. 1473/2016) y la 489/2017 (rec. cas. 1238/2016)]. También apunta que la propia Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha rectificado posteriormente en 2017 su doctrina sobre esta materia adaptándola a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Finalmente solicita el dictado de sentencia que «casando y anulando la recurrida y pronuncie otra más ajustada en derecho, en los términos que es[a] parte tiene interesados y en especial declare ajustado a derecho el artículo 4º de la Ordenanza reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local del Ayuntamiento que represent[a] así como las tarifas resultantes del Informe técnico económico declarando este último, asimismo, plenamente justificado y conforme a Derecho».

QUINTO.- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, el procurador de Red Eléctrica de España, S.A.U. presenta, el día 14 de diciembre de 2017, escrito de oposición en el que arguye que el método utilizado para fijar el importe de la tasa conduce inexorablemente a cuantías verdaderamente desproporcionadas, siendo éste un resultado contrario a la naturaleza y función de la categoría tributaria tasa, tal como se recoge en alguno votos particulares a las sentencias invocadas por la recurrente. Mantiene la parte que el régimen reglamentario de cuantificación de la tasa en controversia ha configurado un presupuesto material de la tasa -el sobrevuelo de unos terrenos rústicos con construcciones- ajeno a la realidad del aprovechamiento especial realizado, de donde ha definido una capacidad económica igualmente irreal -el beneficio o utilidad derivado del sobrevuelo de unos terrenos rústicos con construcciones-; además de lo cual, para medir esa capacidad económica irreal, ha utilizado como criterio o parámetro el valor mismo de las instalaciones que realizan el aprovechamiento especial de referencia. Con ello –concluye-, los importes que resultan de ese régimen reglamentario de cuantificación de la tasa tampoco se adecúan al principio de equivalencia, ni al de proporcionalidad, ni están en consonancia con la finalidad que persigue el gravamen en cuestión.

Por ello pide a este Alto Tribunal desestime el recurso con confirmación de la sentencia impugnada y con dicte un pronunciamiento que «*aclare, precise o matice*» el criterio actual, de forma que la utilización del valor de la instalación eléctrica como parámetro para fijar el valor de mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento especial que aquí interesa no pueda tener como resultado una cuota anual de la tasa superior al 1,5% de la retribución de Red Eléctrica obtenida en el término municipal.

SEXTO.- Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon concluidas las actuaciones, por providencia de 19 de diciembre de 2018 se designó como ponente al Excmo. Sr. Don Rafael Toledano Cantero, señalándose para votación y fallo del recurso el día 26 de febrero de 2019, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Objeto del recurso.*

Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia núm. 1087, de 29 de diciembre de 2016, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que estimó el recurso núm. 145/2015 formulado por Red Eléctrica de España, S.A.U., contra el artículo 4 de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de La Torre de Capdella, 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”, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Lleida de 31 de diciembre de 2014, precepto relativo a la cuantificación de la tasa, y al anexo de tarifas, en cuanto al transporte de energía eléctrica. En particular, se trata de determinar si para apreciar la utilidad derivada de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, tal y como ordena el precepto mencionado, 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.

El auto de admisión de este recurso de casación ya puso de manifiesto que existen criterios contradictorios de diversos Tribunales Superiores de Justicia, como también que esta misma Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en las sentencias invocadas por el Ayuntamiento recurrente «(y en otras más), ha avalado el método de cuantificación de las tasas en cuestión, alineándose con 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 resulta disconforme a Derecho tomar en consideración, además del valor catastral del suelo rústico con construcciones, el valor de esas instalaciones». No obstante, como recuerda el auto de 21 de junio de 2017, «el criterio del Tribunal Supremo no es unánime, pues, de los nueve magistrados que integraron la Sección que adoptó la decisión, tres discreparon».

SEGUNDO.- Los preceptos controvertidos de la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de La Torre de Capdella y la doctrina jurisprudencial sobre los artículos 24 y 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo [«TRLRHL»].

1. El artículo 4 de la ordenanza controvertida prevé lo que sigue:

«La cuantía de las tasas reguladas en 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 la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

El importe de las tasas previstas por dicha utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, se fijará 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 informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo, con las salvedades de los dos últimos párrafos del 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 de la utilización privativa o del aprovechamiento especial, resultará la 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 una utilización privativa o 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 o clase que refleja el estudio, en 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.

En consecuencia, la cuota tributaria de la tasa está contenida en el anexo de tarifas correspondiente al estudio 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. Como resume la sentencia recurrida, los datos para configurar el valor del aprovechamiento, tal y como resultan de las páginas 16 y 17 del informe técnico-económico, son: **(a)** el valor catastral del suelo rústico con construcciones, valor expresado en €/m², en atención a la normativa de valoración catastral aplicable; **(b)** el valor de las instalaciones, esencialmente el valor de la inversión en la construcción de la instalación según su categoría y tipo; **(c)** el coeficiente RM; **(d)** la ocupación en m² correspondiente a cada metro lineal, según el tipo de tensión; **(e)** el resultado, esto es, el valor del aprovechamiento, que es la base imponible de la tasa.

3. El artículo 24.1.a) del TRLRHL dispone que el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará, 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», añadiendo a continuación que «[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».

Por su parte, el artículo 25 TRLRHL precisa que tal valor se determinará a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto ese valor de mercado, informes que se incorporarán al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo.

4. Esta misma Sala y Sección ha interpretado los preceptos citados en numerosas sentencias, como las de 11 de diciembre de 2014 (rec. cas. 443/2014; ES:TS:2014:5171); de 20 de mayo de 2016 (rec. cas. 3937/2014; ES:TS:2016:2188); de 19 de julio de 2016 (rec. cas. 2505/2015;

ES:TS:2016:3484); de 21 de diciembre de 2016 (rec. cas. 336/2016; ES:TS:2016:5652) y de 28 de noviembre de 2017 (rec. cas. 3156/2016; ES:TS:2017:4324), en las que hemos señalado, sintéticamente, 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, lo que constituye un verdadero 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, esto es, 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.

5. Hemos precisado en aquellas sentencias, además, el contenido de aquellos requisitos (transparencia, objetividad, no discriminación) que han de reunir los métodos y criterios que sirven para cuantificar la tasa, pudiendo afirmarse con carácter general y a la luz de lo allí expuesto que:

(i) No cabe considerar transparente un método cuando el informe técnico-económico empleado 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 la justificación objetiva no concurren si el importe de la tasa no guarda relación con la intensidad del uso; así ocurriría, por ejemplo, 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.

TERCERO.- Criterio interpretativo en relación con la cuantificación 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, cuando éstas discurren o se encuentran emplazadas en suelo rústico: remisión a la reciente jurisprudencia de esta misma Sala y Sección.

1. Pues bien, idéntica cuestión a la que ahora abordamos ha sido resuelta por esta misma Sala y Sección en la sentencia 266/2019, de 28 de febrero, dictada en el recurso de casación 1394/2017. De manera que los razonamientos que se exponen a continuación son, por elementales exigencias de los principios de unidad de doctrina y seguridad jurídica, *mutatis mutandis*, reproducción de los incluidos en aquella sentencia, en la que -insistimos- se aborda idéntica cuestión que la que aquí se plantea, si bien la parte recurrente en aquel recurso era el Ayuntamiento de Pobla de Segur.

«1. La única cuestión que debe aclararse en el presente asunto –a tenor de las alegaciones de las partes y del auto de admisión del presente recurso de casación- consiste en determinar si para cuantificar la utilidad que el sujeto pasivo obtiene de la utilización privativa o del aprovechamiento especial del dominio público local en aquellos casos cabe

acudir al valor catastral de la clase de suelo con construcciones, ponderándolo con el de esas instalaciones.

Recordemos que la sentencia impugnada -y la parte recurrida en la presente casación- ha entendido que resulta contrario a los artículos 24 y 25 del texto refundido de la ley de haciendas locales un criterio de cuantificación de la tasa -como el que deriva de la ordenanza fiscal que se recurrió en la instancia- que contemple el valor de las instalaciones que construya el sujeto pasivo sobre el suelo rústico sobre el que se proyecta el aprovechamiento.

2. Tanto la parte recurrente -al invocarlas como presupuesto de su pretensión de anulación de la resolución impugnada en casación- como la parte recurrida -al defender el contenido de los votos particulares unidos a las mismas- hacen referencia en sus correspondientes escritos a las recientes sentencias de esta misma Sala y Sección que han abordado cuestiones idénticas a la que ahora nos ocupa, concretamente si resulta o no conforme a derecho que se cuantifique una tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local teniendo en cuenta el valor de las instalaciones o, más específicamente, el valor de la inversión en la construcción o instalación efectuada por el sujeto pasivo.

Se trata de cinco sentencias de 21 de diciembre de 2016 (recursos de casación núms. 336/2016, 436/2016, 580/2016, 947/2016 y 1117/2016) y de otras dos posteriores de 18 de enero de 2017 (recurso de casación núm. 1473/2016) y 2 de febrero de 2017 (recurso de casación núm. 1114/2016), en las que se ha dado respuesta afirmativa a aquella cuestión, considerando, en esencia, que no opone a los preceptos aplicables de la ley de haciendas locales una normativa -como la controvertida- que tenga en cuenta aquellas instalaciones para cuantificar la tasa.

3. Decíamos en la primera de aquellas sentencias, en relación con la distribución de gas e hidrocarburos utilizando el suelo rústico local, lo siguiente:

“1) Al cuantificar la tasa no se trata de alcanzar el valor de mercado del suelo por el que discurren las instalaciones que determinan el aprovechamiento especial o el uso privativo del dominio público local, sino el de la utilidad que esos aprovechamientos o usos reportan.

Por ello, son admisibles todos los métodos que, cualquiera que sea el camino seguido, desemboquen en un valor que represente la utilidad en el mercado obtenida por el sujeto pasivo. Al controlar esa elección los tribunales de justicia no podemos sustituir la opción municipal por nuestro subjetivo criterio. Tan sólo nos compete comprobar que la elección conduce al resultado querido por la Ley y lo hace aplicando, motivada y razonadamente,

criterios objetivos, proporcionados y no discriminatorios, determinados con transparencia y publicidad.

2) Siendo así:

2.1) No cabe calificar de inadecuado acudir para determinar el aprecio que corresponde a esa utilidad al valor catastral del suelo, que tiene siempre como límite el del mercado (artículo 23.2 TRLCI), valor catastral que en el caso de la Ordenanza discutida es el rústico con construcciones [el valor catastral es la suma del valor del suelo más el de las construcciones (artículo 22 TRLCI)], por ser de esa naturaleza el suelo por el que discurren las instalaciones cuyo establecimiento es la causa del uso del dominio con exclusión de los demás que provoca la exacción de la tasa. Téngase en cuenta que, a efectos catastrales, se reputan construcciones las instalaciones industriales, considerándose, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, etc. [artículo 7.4.b) TRLCI], lista abierta que permite calificar de tales a las canalizaciones de gas, así como a las estaciones de impulsión o depósito y los tanques a que se refiere la Ordenanza discutida en el anexo II.

2.2.) 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 gas e hidrocarburos, parece de todo punto razonable tomarlas en consideración. Desde luego está fuera de lugar la pretensión de la recurrente de que se consideren exclusivamente valores o parámetros propios del suelo rústico o de su aprovechamiento agropecuario, obviando que el hecho imponible de la tasa viene determinado por el aprovechamiento por su parte del dominio público local para su actividad de transporte y distribución de gas e hidrocarburos. Además, la recurrente se equivoca, pues la Circular 03.04/07 de la Dirección General del Catastro prevé que para las construcciones no agrarias en suelo rústico se aplique el valor establecido para las construcciones en suelo de naturaleza urbana y, en particular, el uso "Y" (otros usos) a los silos, depósitos y tanques ligados a industrias no agrarias. Por lo demás, ni el informe técnico-económico califica a las conducciones de gas de construcciones de tipología extensiva ni nada hay en la mencionada Circular que impida calificarlas de tales.

3) La aplicación del coeficiente RM previsto en la normativa catastral encuentra plena justificación en la medida en que se trata de cumplir el mandato legal de que el valor catastral no supere al de mercado. Como quiera que la base imponible de la tasa se determina por el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada del aprovechamiento especial o el uso privativo del dominio público local, parece de todo punto ajustada a las exigencias legales la

aplicación de un coeficiente que tiene por designio evitar que el valor catastral de los bienes considerados supere al del mercado.

En un juicio estrictamente técnico, se podrá discutir si otros parámetros distintos de los elegidos hubieran sido más adecuados para determinar el valor de esa utilidad, pero en un juicio estrictamente jurídico, como el que nos incumbe, se debe concluir que el Ayuntamiento de Arteixo ha aplicado para determinar la base imponible y las tarifas de la tasa que regula la Ordenanza impugnada unos parámetros objetivos, proporcionados y no discriminatorios que respetan las exigencias del artículo 24.1.a) TRLHL, ejerciendo así su potestad conforme a los criterios que dimanen de la jurisprudencia”.

4. Y en la última de aquellas sentencias (de 2 de febrero de 2017, recaída en el recurso de casación núm. 1114/2016), tras reproducir el razonamiento anterior, rechazamos, en relación con una tasa por la utilización del suelo local mediante la instalación de líneas de transporte de energía eléctrica girada a la hoy parte recurrida, que una cuantificación de la misma que tuviera en cuenta el valor de las instalaciones desnaturalizara el tributo (convirtiéndolo en un impuesto), o excediese, por esa sola circunstancia, el valor de mercado de los terrenos objeto del aprovechamiento.

Concretamente, señalábamos en el fundamento de derecho quinto de dicha sentencia lo siguiente:

“En los fundamentos jurídicos de la demanda (Tercero a Séptimo) se mantuvo que la regulación de la cuantía de la tasa era disconforme al ordenamiento jurídico. Para ello se recordaba el régimen legal aplicable a la tasa impugnada, se hacía referencia a la regulación contenida en la Ordenanza impugnada respecto de la que se sostenía: la confusión de la cuantía de la tasa con un gravamen de naturaleza impositiva; el informe técnico económico aportado por el Ayuntamiento no explicaba el valor de mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento especial que del dominio público hacía la demandante; la cuantía del gravamen excedía del valor de mercado de los terrenos objeto de aprovechamiento especial; y que ni la Ordenanza ni el informe especificaban el número de metros de líneas de transporte de energía eléctrica que discurrían por dominio público local.

Argumentos que no son asumibles por las siguientes razones:

a) La naturaleza impositiva del gravamen regulado en la Ordenanza fiscal impugnada aducida por la demandante es, en realidad, una consecuencia de las premisas que sostiene en relación con la improcedente regulación de su cuantificación. Es decir, una petición de principio implícita en los presupuestos del razonamiento de la demandante, de manera que, si se llega a considerar que la cuantificación responde, verdaderamente, a los criterios de la tasa

por ocupación o aprovechamiento especial del dominio público local, en modo alguno, podría calificarse de impuesto al gravamen contemplado.

b) El informe técnico económico hace explícitos unos parámetros para la cuantificación de la tasa cuestionada, que han podido ser objeto de impugnación, y que, sin embargo, se adecúan a la más reciente jurisprudencia de esta Sala resumida en el anterior fundamento jurídico.

c) Esta Sala no considera que la cuantía de la tasa exceda del valor de mercado de la utilidad proporcionada por la ocupación del dominio público local, con base en los razonamientos anteriormente expuestos en los que se acoge un sistema que tiene en cuenta el importe de las construcciones.

d) De acuerdo con la Ordenanza impugnada, sólo puede entenderse gravada por la tasa la real ocupación del dominio público local por las líneas de transporte de energía eléctrica”.

5. No puede obviarse, al analizar aquella jurisprudencia, que varios votos particulares formulados en esas sentencias acogen el criterio mantenido por la resolución impugnada en casación y por la parte aquí recurrida.

Señalan dichos votos, en efecto, que no cabe utilizar como parámetro para fijar el valor de la utilidad derivada del aprovechamiento especial gravado el de las instalaciones realizadas para el disfrute del aprovechamiento y desempeño de la propia actividad de transporte ejercitada a través de ellas por cuanto tal proceder implica relacionar el beneficio económico con el valor de utilidad derivada del aprovechamiento especial que debe reflejar el gravamen, lo que nos llevaría a gravámenes materialmente impositivos.

Afirman, además, que los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada deben ser ajenos a la naturaleza específica de la actividad que sobre los bienes de dominio público se vaya a desarrollar, pues solo pueden tener en cuenta las características y la intensidad de la ocupación del bien de dominio público, de manera 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”, de manera que el valor de la inversión realizada no puede incrementar el valor del suelo, porque las instalaciones que como consecuencia del aprovechamiento obtenido construya el obligado tributario no forman parte preexistente del bien inmueble objeto de valoración.

Sostenían también que el tenor literal del artículo 24 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales no permite tomar en consideración otros bienes que no sean los de dominio público, de suerte que quedan fuera del ámbito del precepto las “obras y construcciones” de la mercantil interesada por ser de su titularidad, y no de dominio público, quedan fuera del ámbito del precepto que examinamos.

Y, finalmente, apuntaban que la inclusión, indebida, de las “obras y construcciones de la actora” en la valoración del “suelo rústico” distorsiona totalmente el valor del espacio ocupado, al que llegan a atribuirse valores estratosféricos por hectárea, de suerte que la valoración efectuada carece de todo soporte que se aproxime al precio de mercado del bien ocupado, que es el límite absoluto que la ley exige» (FJ 3º).

CUARTO.- Respuesta a la cuestión interpretativa planteada en el auto de admisión. Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita.

1. Para responder a la cuestión recogida en el auto de admisión del presente recurso de casación, nos remitimos, al igual que hemos hecho en el anterior fundamento jurídico, a la sentencia de 4 de marzo de 2019, cit., en la que se recoge lo que sigue:

«1. La Sala considera que debe estarse a la jurisprudencia reciente, representada por las siete sentencias de esta Sección mencionadas en ésta, por cuanto ninguno de los argumentos contenidos en la resolución de la Sala de Cataluña impugnada (tribunal que, por cierto, ha cambiado de criterio recientemente) o en el escrito de oposición al recurso de casación permiten modificar aquella doctrina.

2. Consideramos, en efecto, que los parámetros empleados por la ordenanza y por el informe técnico-económico para cuantificar la tasa (el valor catastral del suelo, el valor de las instalaciones empleadas para el transporte de la energía eléctrica o el coeficiente RM) han de reputarse objetivos, proporcionados y no discriminatorios, respetuosos, en definitiva, con las exigencias que derivan del artículo 24.1.a) TRLRHL.

3. Y ello aun reconociendo que resulta particularmente sugerente el argumento - contenido en los votos particulares que acompañan a aquellas sentencias- según el cual la consideración de aquellas instalaciones para fijar el valor de la utilidad derivada del aprovechamiento especial gravado podría no guardar relación con la intensidad del uso sino, más bien, con el beneficio económico obtenido como consecuencia del aprovechamiento (lo que aproximaría el gravamen a una figura tributaria –el impuesto- distinta de la tasa),

argumento que -sin embargo- no consideramos suficiente como para modificar la jurisprudencia contenida en las citadas sentencias.

Entendemos, sin embargo, que no puede afirmarse en absoluto que el juicio técnico que se refleja en la ordenanza y en el informe implique –por la sola circunstancia de tener en cuenta las instalaciones para fijar el valor de la utilidad obtenida- una vulneración de las exigencias contenidas en el artículo 24.1.a) TRLHL, pues, desde luego, los parámetros empleados –incluido el que tiene en cuenta aquellas instalaciones- no pueden calificarse en modo alguno como arbitrarios, desproporcionados, discriminatorios u opaco, que es lo que aquel precepto legal prohíbe.

4. En definitiva, y así damos cumplimiento a la pregunta que nos formula el auto de admisión, a efectos de cuantificar la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, cuando éstas discurren o se encuentran emplazadas en suelo rústico, cabe determinar la utilidad que el sujeto pasivo obtiene (de la utilización o del aprovechamiento) acudiendo al valor catastral de tal clase de suelo con construcciones, ponderándolo con el de esas instalaciones» (FJ 4º).

2. Consecuencia obligada de lo expuesto es la estimación del recurso de casación y la revocación de la sentencia de instancia en cuanto estimó el recurso contencioso-administrativo por entender que la ordenanza municipal recurrida había cuantificado la tasa contraviniendo lo dispuesto en los artículos 24 y 25 del TRLRHL.

Como resultado lógico de dicha estimación, debe declararse la conformidad a derecho de la ordenanza impugnada por cuanto los parámetros utilizados en la misma para cuantificar la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, cuando éstas discurren o se encuentran emplazadas en suelo rústico, resultan ser proporcionados, objetivos y no discriminatorios, respetando las exigencias contenidas en aquellos dos preceptos legales.

QUINTO.- Costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, respecto a las costas causadas en el recurso de casación, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes. Y respecto de las costas de la instancia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 de la LJCA, no procede tampoco hacer expresa imposición de las mismas a la parte cuyas pretensiones han sido desestimadas, al existir serias dudas de derecho sobre la cuestión litigiosa por lo que 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 de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento jurídico cuarto:

- 1.- Haber lugar al recurso de casación núm. 1576/2017, interpuesto por el Ayuntamiento de La Torre de Capdella (Lérida) contra la sentencia núm. 1087, de 29 de diciembre de 2016, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, estimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 145/2015.
- 2.- Desestimar el citado recurso contencioso-administrativo formulado por Red Eléctrica de España, S.A.U., frente al artículo 4 de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de la Torre de Capdella 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”, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Lleida de 31 de diciembre de 2014.
- 3.- No imponer las costas del recurso de casación ni las de la instancia a ninguna de las partes, en los términos previstos en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Jesús Cudero Blas

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dmitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

