



Roj: **STS 87/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:87**

Id Cendoj: **28079130052018100008**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **15/01/2018**

Nº de Recurso: **4998/2016**

Nº de Resolución: **22/2018**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JUAN CARLOS TRILLO ALONSO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 22/2018**

Fecha de sentencia: 15/01/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: **4998/2016**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/01/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: EAL

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: **4998/2016**

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 22/2018**

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. César Tolosa Tribiño

En Madrid, a 15 de enero de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso contencioso administrativo que con el número 4998/16 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès, representado y defendido por letrada del servicio jurídico de dicha administración, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de agosto de 2016, en concepto de responsabilidad patrimonial, siendo parte recurrida la Administración General del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès se interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de agosto de 2016, en concepto de responsabilidad patrimonial, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, fue puesto a disposición de la letrada del servicio jurídico municipal para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando que se dicte sentencia por la que:

<<- se anule el acuerdo del Consejo de ministros de fecha 19 de agosto de 2016 (notificado el día 8 de septiembre del propio año), por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo del propio consejo de Ministros de 22 de abril de 2016 (notificado el 10 de mayo ) y, en consecuencia, se deniega la solicitud formulada por este Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès en fecha 15 de octubre de 2015, de indemnización por responsabilidad patrimonial del estado legislador;

- se anule el referido acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros con fecha 22 de abril de 2016;

- se declare el derecho del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès a percibir la cantidad de ocho mil cincuenta y nueve euros con noventa y cuatro céntimos de euro (8.059.94 €), más los intereses legales correspondientes desde la fecha de la reclamación, en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por el detrimento patrimonial sufrido por este Ayuntamiento por importe coincidente con el pago de los intereses de demora por la devolución de ingresos indebidos a la compañía Telefónica Móviles España, S.A., y por los costes derivados por la constitución de los avales por Vodafone España, S.a.U., indebidamente soportados por esta Administración como consecuencia de la declaración de ilegalidad de la tasa por el uso y aprovechamiento especial del dominio público local exigida a las operadoras de telefonía móvil>>.

**SEGUNDO.-** Conferido traslado del escrito de demanda al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, la contestó mediante escrito en el que interesaba que <<[...] se tenga por contestada la demanda y, con la tramitación correspondiente, resuelva este recurso por medio de sentencia que lo desestime en su integridad. Con costas>>.

**TERCERO.-** Por resolución de 16 de febrero de 2017 se acordó no haber lugar al recibimiento a prueba solicitado por la parte recurrente, dándose traslado sucesivo a las partes procesales por plazo de cinco días para conclusiones, trámite que fue evacuado por ambas partes con el resultado que puede verse en autos.

**CUARTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 10 de enero del presente, en cuyo acto tuvo lugar su celebración .

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso administrativo el acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de agosto de 2016, desestimatorio del recurso de reposición formulado por el Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallés, también aquí recurrente, contra otro de 22 de abril de igual año, por el que se rechaza la solicitud indemnizatoria formulada por dicho Ayuntamiento en concepto de responsabilidad patrimonial del estado legislador, con apoyo en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2012 que, en los asuntos acumulados C-55/11 , C-57/11 y C-58/11 y resolviendo las peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Sección Segunda de esta Sala en los recurso de casación 4307/05, 4592/09 y 4070/10, declara lo siguiente:



<<1) El artículo 13 de la directiva 2002/20/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de un canon por derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil.

2) El artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE tienen efecto directo, de suerte que confiere a los particulares el derecho a invocarlo directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales para oponerse a la publicación de una resolución de los poderes públicos incompatible con dicho artículo>>.

**SEGUNDO.-** El origen de la reclamación por responsabilidad patrimonial se determina en el escrito de demanda en el abono por parte del Ayuntamiento de 4.474,81 euros a <<Telefónica Móviles España, S.A.>>, por el concepto de interés de demora en la devolución de ingresos indebidos en concepto de tasa por el aprovechamiento especial de dominio público local, y de 2.991,23 euros y de 593,90 euros a <<Vodafone España, S.A.U.>> por los costes derivados de la presentación de avales bancarios necesarios para suspender el ingreso de la deuda tributaria por la referida tasa y por el interés legal devengado desde la fecha en que se incurrió en dichos costes hasta aquella otra en que se ordena el pago.

**TERCERO.-** El título de imputación que se invoca en el escrito de demanda es que en el marco de la legislación nacional aplicable y de conformidad con el artículo 20, apartados 1 y 3 del Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la Administración Municipal demandante ha venido exigiendo de forma indebida, al igual que otros Ayuntamientos, la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local a las compañías de telefonía móvil que sin ser propietarios de la red que ocupa el espacio público lo utilizan para la prestación del servicio.

Argumenta que la defectuosa regulación de la tasa por la legislación estatal, declarada contraria a la Directiva Europea por la sentencia referenciada de 12 de julio de 2012, es la causa determinante de exigir su abono tanto a las empresas de telefonía móvil propietarias de las redes tendidas en el dominio público local como a aquéllas otras que sin ser titulares de la red tienen derechos de acceso o interconexión.

**CUARTO.-** La cuestión planteada ha sido resuelta por esta Sala, Sección Cuarta, en las sentencias de 17 de noviembre de 2016 y 20 de febrero de 2017, dictadas, respectivamente, en los recursos 196 y 184 de 2015, y a lo en ellas decidido, así como a la fundamentación en ellas exteriorizada, nos remitimos, por razones de unidad de doctrina y seguridad jurídica.

Decíamos en los fundamentos de derecho cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y undécimo de la primera de las sentencias citadas lo siguiente:

<< **CUARTO-** *Los requisitos de la responsabilidad del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea.*

La responsabilidad patrimonial del Estado por violación del Derecho de la Unión es una construcción jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que requiere, en síntesis, tres condiciones que por sí mismas son suficientes para determinar la responsabilidad del Estado miembro:

- i. Que la norma infringida tenga por objeto conferir derechos a particulares.
- ii. Que la violación esté suficientemente caracterizada.
- iii. Que medie relación de causalidad entre la infracción y el daño sufrido.

Sobre la exigibilidad de estos requisitos en el régimen de la responsabilidad patrimonial derivada de la violación del Derecho de la Unión, la actora niega la exigibilidad del requisito de que la infracción del Derecho de la Unión Europea resulte suficientemente caracterizada, y para ello invoca que, en virtud del principio de equivalencia y efectividad, no serían exigibles condiciones más estrictas para este régimen de responsabilidad, la originada por infracción del derecho de la Unión Europea, que las establecidas por el derecho español para la responsabilidad del estado legislador. Sobre esta cuestión volveremos luego. Importa ahora recordar cuales son las bases de la responsabilidad patrimonial del Estado miembro de la Unión Europea (en adelante UE) por infracción del derecho de la UE. Nos serviremos para ello, por su reconocida trascendencia y por ser las que reiteran numerosos pronunciamientos posteriores, de las expresadas en los apartados 38, 42, 43, 44, 45, 51, 55, 56 y 57 de la sentencia del Tribunal de Justicia de fecha 5 de marzo de 1996 (TJCE 1996, 37), dictada en los asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93 (Brasserie du Pêcheur SA), llamando la atención, ya desde ahora, que son las reflejadas en los tres últimos las que guardan directa relación con aquel punto central. Dicen así todos ellos:

«[...] 38. A este respecto procede recordar que, si bien el Derecho comunitario impone la responsabilidad del Estado, los requisitos necesarios para que dicha responsabilidad genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado (sentencia Francovich y otros, antes citada, apartado 38).

[...]

42. Por otra parte, los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho comunitario no deben, a falta de justificación específica, diferir de los que rigen la responsabilidad de la Comunidad en circunstancias comparables. En efecto, la protección de los derechos que los particulares deducen del Derecho comunitario no puede variar en función de la naturaleza nacional o comunitaria de la autoridad que origina el daño.

43. El régimen establecido por el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 215 del Tratado, especialmente a propósito de la responsabilidad originada por actos normativos, tiene en cuenta, entre otros aspectos, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos y, más particularmente, el margen de apreciación de que dispone el autor del acto controvertido.

44. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad ha sido elaborada precisamente teniendo en cuenta la amplia facultad de apreciación de que disponen las Instituciones para la aplicación de las políticas comunitarias, en especial respecto a actos normativos que impliquen opciones de política económica.

45. En efecto, la concepción restrictiva de la responsabilidad de la Comunidad en el ejercicio de su actividad normativa se explica por el hecho de que, por una parte, el ejercicio de la función legislativa, incluso cuando existe un control jurisdiccional de la legalidad de los actos, no debe verse obstaculizada por la perspectiva de reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios cada vez que el interés general de la Comunidad exija adoptar medidas normativas que puedan lesionar los intereses de particulares y, por otra parte, por el hecho de que, en un contexto normativo caracterizado por la existencia de una amplia facultad de apreciación, indispensable para la aplicación de una política comunitaria, la Comunidad sólo incurre en responsabilidad si la Institución de que se trata se ha extralimitado, de manera manifiesta y grave, en el ejercicio de sus facultades (sentencia de 25 de mayo de 1978, HLN/Consejo y Comisión, asuntos acumulados 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209, apartados 5 y 6).

[...]

51. En tales circunstancias, el Derecho comunitario reconoce un derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada, y, por último, que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las víctimas.

[...]

55. En cuanto al segundo requisito, tanto por lo que se refiere a la responsabilidad de la Comunidad con arreglo al artículo 215 como en lo que atañe a la responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario, el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho comunitario es suficientemente caracterizada es el de la inobservancia manifiesta y grave, por parte tanto de un Estado miembro como de una Institución comunitaria, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.

56. A este respecto, entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario.

57. En cualquier caso, una violación del Derecho comunitario es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido.

[...]».

Finalmente, precisemos que la responsabilidad del estado miembro por infracción del derecho de la unión europea no se limita a la responsabilidad por infracción derivada de normas jurídicas contrarias al Derecho



de la Unión Europea, sino que se extiende a la obligación de reparar los perjuicios causados por cualquier autoridad del estado miembro, incluyendo decisiones administrativas, pero sin descartar la responsabilidad por infracción derivada de decisiones judiciales ( Sentencia del TJCE, Pleno, de 30 de septiembre de 2003, asunto C-224/2001, Gerhard Köbler contra Austria ).

**QUINTO.-** *El requisito de que la infracción del Derecho de la Unión Europea sea suficientemente caracterizada es exigible, y no resulta excluido en virtud de los principios de equivalencia y efectividad propios del derecho de la Unión Europea. Improcedencia de plantear cuestión prejudicial al TJUE sobre el alcance de dichos principios en relación al régimen jurídico interno del Reino de España por otros supuestos de responsabilidad del Estado, como son los derivados de leyes declaradas inconstitucionales.*

Entiende la parte recurrente que el requisito de la infracción "violación suficientemente caracterizada", exigida por la jurisprudencia del TJUE como uno más de los requisitos precisos para que nazca la responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por los daños causados por el incumplimiento del Derecho de la Unión, deja de ser necesaria si no es requerida en el régimen jurídico interno del Estado concernido. A juicio de la actora, así se desprende de la doctrina del TJUE, concretamente sentencia del TJUE de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/90 y 9/90, (Frankovich y Bonifaci), asunto C-224/01 (Gerhard Köbler) y especialmente la sentencia del TJUE de 26 de enero de 2010 , asunto C-118/08 (Transportes Urbanos).

Aunque la demandante manifiesta conocer perfectamente que este planteamiento ha sido rechazado ya por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y cita al respecto jurisprudencia muy reciente, concretamente la sentencia de esta Sala de 22 de septiembre de 2014 (rec. cas. núm. 390/2012 ), insiste en su planteamiento, cuando lo cierto es que se trata de una posición muy sólida de este Tribunal que considera esta cuestión perfectamente clara.

En efecto, ya desde la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 enero 2012 (rec. cont.-advo. núm. 588/2010 ) hemos afirmado la misma doctrina, contraria al planteamiento de la recurrente, y por tanto, y en virtud de la doctrina del acto claro, es de todo punto innecesario el planteamiento de la cuestión prejudicial al TJUE que solicita, al no existir el menor atisbo de duda de la esencial diferencia sustantiva entre la responsabilidad patrimonial del Estado por infracción del Derecho de la Unión Europea, y la que deriva de los supuestos de leyes declaradas inconstitucionales.

Como se explica en la citada sentencia de esta Sala de 18 enero 2012 , cit., «[l]a jurisprudencia comunitaria a la que se refiere el primero de dichos argumentos, incluida la que refleja aquella sentencia de 26 de enero de 2010 (TJCE 2010, 21), dictada en el asunto C-118/08 en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por este Tribunal Supremo, debe ser entendida en el sentido que resulta de las siguientes precisiones: A) Los presupuestos de procedibilidad aplicables a los recursos en los que el objeto y elementos esenciales son similares, no deben diferir por la circunstancia de que unos se basen en la violación del Derecho de la Unión y otros en la del Derecho interno. B) Puede éste, sin que a ello se oponga aquél, establecer un régimen jurídico interno en el que la responsabilidad patrimonial del Estado nazca cuando se cumplan o concurran requisitos menos restrictivos que los que aquella jurisprudencia fija como necesarios para que opere ese instituto de la responsabilidad patrimonial. Y C) Pero si la obligación de indemnizar se basa en que los daños o perjuicios han sido causados por la vulneración del Derecho de la Unión, sí son requisitos sustantivos o materiales necesarios y a la vez suficientes los que ella señala de modo reiterado, a saber: que la norma del Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares; que su violación esté o sea suficientemente caracterizada; y, además, que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por estos.

El rigor con que la actora interpreta esa jurisprudencia, deduciendo de ella que no es necesario para que surja el deber de indemnizar que la violación de la norma comunitaria sea una de tal grado o entidad que la haga merecedora del calificativo de suficientemente caracterizada, por no ser una exigencia similar la que cabe ver cuando hemos enjuiciado supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños o perjuicios causados por la aplicación de una norma con rango de ley luego declarada inconstitucional, no puede ser compartido. A diferencia de la precisión que hemos reflejado en la letra A) del párrafo anterior, que sólo constituye un límite a la autonomía procesal de que gozan los Estados miembros impuesto por el igual trato que en estos debe recibir el Derecho de la Unión en comparación con el suyo propio. Y a diferencia de la reflejada en la letra B), admisible porque permite disfrutar de un régimen jurídico interno de responsabilidad patrimonial más favorable. A diferencia de ambas, repetimos, aquel rigor se opone, en sí mismo, al principio de aplicación uniforme del Derecho de la Unión, y olvida, además, que la constatación del requisito de la antijuridicidad del daño depende, cuando es causado por la aplicación de un acto o norma ilegal, del margen de apreciación razonado y razonable reconocible a su autor al interpretar la norma violada, mayor o menor, claro es, en función de la naturaleza y características de ésta. De ahí, en buena lógica, que desde esa perspectiva del margen de apreciación en que debe descansar la imputación de la antijuridicidad del daño, no sean



necesariamente y en todo caso términos iguales, en los que el margen deba ser el mismo, la Constitución de cada Estado miembro y el Derecho de la Unión común a todos ellos.

En esta misma línea, aquel rigor ya fue implícitamente desautorizado por cuatro sentencias de este Tribunal Supremo posteriores a aquella del TJUE de 26 de enero de 2010, que la tuvieron en cuenta, que declararon, como no podía ser de otro modo, su carácter vinculante y que, pese a ello, analizaron si la infracción del Derecho de la Unión, en los casos que enjuiciaban, merecía o no ser calificada como "violación suficientemente caracterizada". Sentencias, tres de ellas, de fecha 17 de septiembre de 2010, dictadas en los recursos números 373/2006 (RJ 2010, 8095), 149/2007 (RJ 2010, 7998) y 153/2007 (RJ 2011, 679). Y la cuarta de 17 de diciembre del mismo año (RJ 2011, 711), dictada en el recurso núm. 488/2007» (FD Cuarto).

Procede, pues, rechazar este argumento, al tratarse de una cuestión que está perfectamente clara, y no existe el menor fundamento para plantear cuestión prejudicial al TJUE sobre el extremo que pretende la parte actora (en este sentido, STJCE de 6 de octubre de 1982, asunto CILFIT y sentencia dictada en el asunto da Costa, STJCE de 27 de marzo de 1963, asunto da Costa).

Sentada esta conclusión, y para el debido examen del primer y esencial requisito, el de la infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión Europea, que la recurrente considera acreditada por la STJUE de 12 de julio de 2012, y las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2012, 15 de octubre de 2012 y 18 de enero de 2013, en cuyos procedimientos se plantearon las cuestiones prejudiciales resueltas por la del TJUE de 12 de julio de 2012, será conveniente que continuemos con el examen de estos antecedentes jurisprudenciales, para determinar el alcance preciso de sus pronunciamientos sobre la eventual infracción del Derecho de la Unión Europea por la legislación del Estado que denuncia la recurrente, teniendo en cuenta las características del marco normativo en que se desenvuelve la imposición de tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.

**SEXTO.-** *Los antecedentes jurisprudenciales sobre la infracción del Derecho Europeo en materia de telecomunicaciones por la imposición local de tasas municipales por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local. Las cuestiones prejudiciales y la sentencia del TJUE de 12 de julio de 2012.*

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de fecha 12 de julio de 2012, resolvió sobre tres cuestiones prejudiciales acumuladas elevadas por el Tribunal Supremo en otros tantos recursos de casación contra ordenanzas municipales por tasas por ocupación del dominio público.

Los antecedentes son los siguientes. La Sección Segunda de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que tramitaba el recurso de casación 4307/2009, contra sentencia desestimatoria de recurso contencioso administrativo contra Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Santa Amalia, por la que se aprueba la Tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil, mediante Auto de 28 de octubre de 2010 sometió al Tribunal de Justicia de la Unión cuestión prejudicial, que se extendía a tres cuestiones, de las que el TJUE contestó la primera y tercera, considerando carente de relevancia la segunda atendido el contenido de la respuesta a la primera cuestión. Estas fueron las cuestiones planteadas:

1ª) ¿El artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite exigir un canon por derechos de instalación de recursos sobre el dominio público municipal a las empresas operadoras que, sin ser titulares de la red, la usan para prestar servicios de telefonía móvil?

2ª) Para el caso de que se estime compatible la exacción con el mencionado, artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE, las condiciones en las que el canon es exigido por la ordenanza local controvertida ¿satisfacen los requerimientos de objetividad, proporcionalidad y no discriminación que dicho precepto exige, así como la necesidad de garantizar el uso óptimo de los recursos concernidos?

3ª) ¿Cabe reconocer al repetido artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE efecto directo?».

En idénticos términos, si bien con referencias a otras ordenanzas se plantearon otras dos cuestiones prejudiciales en los recursos de casación núms. 4592/2009 -recurso contra la sentencia recaída en el recurso planteado por France Telecom S.A. frente a la ordenanza reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general, aprobada por el Ayuntamiento de Torremayor (Badajoz)-, y 861/09, seguido contra la sentencia desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto por Vodafone contra la ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil en el término municipal de Tudela.



Las tres cuestiones prejudiciales fueron acumuladas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, en un único procedimiento (asuntos acumulados C-55/11 , 57/11 y 58/11) en el que dictó sentencia con fecha 12 de julio de 2012 en la que declaró lo siguiente:

«[...] En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

1º El artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002 , relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de un canon por derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil.

2º El artículo 13 de la Directiva 2002/20 tiene efecto directo, de suerte que confiere a los particulares el derecho a invocarlo directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales para oponerse a la aplicación de una resolución de los poderes públicos incompatible con dicho artículo. [...]».

Reanudados los procedimientos en que se habían planteado las cuestiones prejudiciales, se dictaron las sentencias de fecha 10 y 15 de octubre de 2012 y 18 de enero de 2013 ( rec. cas. núms. 4307/2009 , 4070/2010 y 4592/2009 , respectivamente). Concretamente en la de 10 de octubre de 2012, por citar la primera en el tiempo, una vez expuesto el criterio sentado por el TJUE en su contestación al reenvío, anula diversos preceptos de las ordenanzas local, y en su FD tercero, se expresa en los siguientes términos

«[...] A la vista de lo que antecede procede estimar este motivo de casación, lo que conlleva, a su vez, la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto, con la consiguiente anulación de los siguientes preceptos de la Ordenanza impugnada del Ayuntamiento de Santa Amalia:

a) Del artículo 2.2 en cuanto incluye dentro del hecho imponible de la tasa la utilización de antenas, instalaciones o redes que materialmente ocupen el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, por parte de empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil que no sean titulares de aquellos elementos a las que implícitamente se refiere el artículo 2.2 de la Ordenanza en el inciso final "con independencia de quién sea el titular de aquéllas" (de las antenas, instalaciones o redes). La extensión del hecho imponible a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil, resulta contraria al artículo 13 de la Directiva autorización.

b) Del artículo 3.2 en cuanto atribuye la consideración de sujeto pasivo de la tasa de telefonía móvil a las empresas o entidades explotadoras a que se refiere el apartado 1 del propio artículo 3, "tanto si son titulares de las correspondientes redes a través de las cuales se efectúen los suministros como si, no siendo titulares de dichas redes, lo son de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas" [...].».

A continuación de estas declaraciones, que atañen directamente a la disposición allí impugnada, ordenanza fiscal municipal, la sentencia hace otras consideraciones más generales, que la demanda destaca reiteradamente en apoyo de su pretensión de que la infracción del Derecho Europeo es atribuible al legislador estatal, en el TRLRHL. Así dice la sentencia citada: «[...] La solución a que se llega es consecuencia inmediata de la sentencia de TJUE de 12 de julio de 2012 que obligará a los tribunales españoles a corregir su doctrina e incluso al legislador a modificar el TRLRHL para excluir expresamente a los operadores de telefonía móvil no sólo del régimen especial de cuantificación de la tasa, sino también de la obligación de pagar la tasa cuestionada cuando, no siendo titulares de redes, lo sean de derechos de uso, acceso o interconexión a éstas. De esta forma, los operadores de telefonía móvil no tendrán que abonar tasas municipales por el uso del dominio público municipal si se limitan a utilizar las instalaciones de terceros. La normativa sectorial debe prevalecer sobre la Ley de Haciendas Locales. Obviamente deberá modificarse también la regulación de las ordenanzas municipales para ajustarse a lo[s] parámetros de la Directiva autorización y al conjunto de las Directivas del sector dictada en el año 2002. [...]» (FD Tercero).

Esta misma observación se puede encontrar en las distintas sentencias dictadas la Sección Segunda de esta Sala, sobre ordenanzas municipales del mismo tipo que las anuladas en las sentencias descritas, y así cabe citar sin ánimo de exhaustividad, las sentencias de 18 de enero de 2013 ( rec. cas. núm. 4592/2009), de 10 de noviembre de 2014 ( rec. cas. núm. 985/2014 ) y de 27 de septiembre de 2013 ( rec. cas. núm. 1250/2013 ), entre otras muchas. Y con base en estas apreciaciones que hemos transcrito, que la recurrente considera interpretativas del alcance de la STJUE de 12 de julio de 2012, la actora considera que se acredita la existencia de infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión Europea por el legislador estatal.

Pero, contrariamente a lo pretendido por la parte demandante, no puede afirmarse que exista en ninguna de estas sentencias, ni en las del Tribunal Supremo que se acaban de citar, ni en la del TJUE de 12 de julio de 2012 , una declaración explícita de que el derecho estatal a que se contrae el título de imputación que plantea la actora, esto es, el TRLRHL, sea contrario al Derecho de la Unión Europea. La anulación se circunscribió en



todo caso a ordenanzas, y no se planteó ni se declaró la inaplicabilidad del derecho estatal, concretamente del citado TRLRHL. Sobre esto profundizaremos más adelante.

**SÉPTIMO.-** *El planteamiento principal de la demanda es que la infracción del derecho europeo se ha producido por la Regulación de las tasas municipales en el Real Decreto Legislativo 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

La actora reconoce que las liquidaciones tributarias por tasas municipales traen causa de las correspondientes ordenanzas municipales en que se aprobó y reguló su imposición, ordenanzas que no somete al menor análisis ni crítica más allá de la genérica, limitándose a aportar copias de las mismas (en un anexo a demanda) y a decir que serían contrarias al Derecho Europeo.

Y es que para la demandante no son las ordenanzas fiscales municipales, que no duda en reputar contrarias al Derecho Europeo, el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado que solicita. Antes bien, afirma la actora (pág. 80 de demanda) que «[...] el origen y la causa del daño sufrido por [su] representada no puede hallarse, como pretende el Consejo de Ministros, en las Ordenanzas aprobadas por los Ayuntamientos, sino que ha de encontrarse en el texto normativo estructural del ámbito de la imposición municipal, es decir, en el TRLRHL [...]». En definitiva, afirma que si las mentadas ordenanzas son contrarias al Derecho Europeo, como sostiene, fue porque la utilización que el legislador hizo de la facultad del art. 13 de la Directiva Autorización vulneró los límites y presupuestos a que la directiva sujeta la posibilidad de imponer cánones por «instalación de recursos». Con ello sitúa la responsabilidad única y exclusivamente en el Derecho nacional que invoca como contrario al Derecho Europeo, concretamente, en el Real Decreto Legislativo 2/2004 (TRLRHL).

En definitiva, la recurrente viene a afirmar que el legislador debió de introducir un límite expreso o delimitación negativa del hecho imponible, excluyendo explícitamente del gravamen por la tasa por utilización de dominio público local a las empresas de telefonía móvil que hacen uso de redes tendidas en el mismo, sin ser titulares de las redes acceden a las mismas por derechos de uso, acceso o interconexión, lo que implicaría que no habrían ocupado mediante el correspondiente recurso o infraestructura (red) el dominio público local.

Como consecuencia de este planteamiento, habremos de resolver las siguientes cuestiones:

a) si, como afirma la recurrente, el Derecho estatal incurrió directamente en infracción del derecho Europeo que denuncia la demanda (planteamiento principal de la actora).

b) si aun no infringiéndose el Derecho Europeo por la legislación estatal, el Estado habría de responder de una infracción de aquel Derecho Europeo en que hubieran incurrido los entes locales, al aprobar ordenanzas contrarias al mismo (planteamiento alternativo de la recurrente). Según la demanda, aunque no se apreciara el requisito de que exista infracción del Derecho de la Unión Europea por el TRLRHL (planteamiento principal), o que no sea suficientemente caracterizada, en todo caso, dice, existiría responsabilidad del Reino de España, dado que la infracción suficientemente caracterizada se imputaría a las ordenanzas, debiendo responder el Reino de España de los perjuicios causados, cualquiera que sea el ente, en este caso los Ayuntamientos, autores del acto o disposición que hubieren ocasionado un perjuicio por infracción del derecho de la Unión Europea.

Abordaremos por separado y en su orden ambos planteamientos.

**OCTAVO.-** *No concurre el requisito de la infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión Europea por la legislación estatal sobre la imposición de cánones o tasas por utilización del dominio público local en relación a las redes de telecomunicaciones, ni de los límites que al respecto impone la Directiva " Autorización".*

Afirma la recurrente que existe una relación de causalidad directa entre el daño soportado por Vodafone España S.A., como consecuencia de las liquidaciones practicadas por los Ayuntamientos al amparo de las Ordenanzas Fiscales dictadas en el marco normativo habilitado por el TRLRHL, y la infracción de la obligación que incumbía al Estado de asegurar el respeto de las normas contenidas en la Directiva autorización en relación con los cánones por derechos de instalación de recursos, obligación estatal que se habría incumplido mediante una inadecuada transposición. Sin embargo, precisa la demandante que, a su entender, la infracción del derecho de la Unión Europea no se ha producido en la transposición de la Directiva autorización en la legislación de telecomunicaciones, concretamente en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, LGTel), sino en el TRLRHL. Así, razona expresamente la demanda (pág. 56 de la demanda) que «[...] La citada LGTel se limitó a transponer a nuestro Derecho interno el régimen contenido en las Directivas comunitarias que integran el denominado "Paquete Telecom" pero sin agotar dicha transposición. De hecho, en su artículo 28.2, se remite al régimen general contenido en el TRLRHL al señalar que "será de aplicación en la ocupación del dominio público y la propiedad privada para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas la normativa específica dictada por las Administraciones públicas





con competencias en medio ambiente, salud pública, seguridad pública, defensa nacional, ordenación urbana o territorial y tributación por ocupación del dominio público». Finaliza este razonamiento afirmando que «[...] [e]n consecuencia, puede concluirse que la contravención del Derecho de la Unión por parte de las Ordenanzas aprobadas por los Ayuntamientos no encuentra su presupuesto habilitante en la LGTel.».

Y a continuación, la demanda examina los distintos preceptos del TRLRHL sobre las tasas por utilización de dominio público, y, después de transcribir parcialmente los art. 20.1.a) y el art. 23.1.a y b) del TRLH, introduce la siguiente afirmación: «[...] el artículo 23 del TRLRHL habilita a los entes locales a exigir la referida tasa con independencia de la titularidad de los bienes que realizan la ocupación del dominio público local. Así al regular el sujeto pasivo, dispone dicho precepto lo que sigue [...]», y lo transcribe a continuación, sin más razonamiento que el que parece desprenderse de que utiliza tipografía de subrayado debajo de las palabras «[...] utilicen o aprovechen [...]» y antes, al transcribir el art. 20.1, así como su apartado a), la expresión incorporada en ambos «aprovechamiento especial del dominio público local» (pág. 57 de la demanda).

Es decir, el recurrente considera que utilizados en el art. 20.1.a) y art. 23.1.a) del TRLRHL los tiempos verbales «utilicen o aprovechen [el dominio público local]» y la expresión «aprovechamiento especial del dominio público local», se «[...] habilita a los entes locales a exigir la referida Tasa con independencia de la titularidad de los bienes que realizan la ocupación del dominio público [...]».

Pues bien, esta afirmación carece del menor fundamento lógico ni jurídico. Los verbos utilizar, aprovechar o disfrutar, referidos al objeto -el dominio público local-, no permiten inferir, por su propio significado, que el hecho imponible se pueda realizar por sujeto pasivo distinto de quien, por ser propietario de las redes que se sitúan en el dominio público local, o por debajo o por encima del mismo, es quién aprovecha, utiliza o usa el dominio público local de forma más intensa que la propia de un uso común y general, siendo así que es ese aprovechamiento especial lo que constituye el hecho imponible de la tasa, según los art. 20.1.a) y 23.1.a) del TRLRHL. Los terceros no propietarios que usen esa red ajena, tendida en dominio público local, o por debajo o por encima del mismo, en virtud de derechos de uso, acceso o interconexión pactados o establecidos con el propietario, tan sólo usan la red, no el dominio público.

Nada hay en los preceptos del TRLRHL antes transcritos, que permita afirmar, como hace la demandante, que se vulnera el art. 13, ni tampoco el 12 de la Directiva 2002/20. Apuntala su tesis la recurrente con el razonamiento de que, de no ser así, es decir, de no existir una infracción en lo que se expresa en la norma, la infracción vendría dada por no contener el TRLRHL una mención específica a las empresas que prestan servicios de telefonía móvil, para excluirlas explícitamente del gravamen por tasas por utilización del dominio público, en los casos que accedan a redes de terceros situadas en el dominio público local por derechos de acceso, uso o interconexión. Así, entiende que «[...] de la interpretación conjunta de los artículos 20 y 24 del TRLRHL, se desprende que si el legislador hubiera querido excluir el gravamen de los operadores de telefonía móvil que, sin ser titulares de los recursos instalados en el dominio público local, los utilizaran para prestar sus servicios de telefonía [...] lo que debería haber hecho es introducir la excepción contenida en el artículo 24.1.c) en el artículo 20 del TRLRHL (relativo al hecho imponible) [...] lo que determina que el legislador estatal incurre en responsabilidad como consecuencia de no haber realizado una transposición correcta de la Directiva autorización [...] pon[iendo lo anterior] de manifiesto el nexo de causalidad existente entre el incumplimiento del Estado legislador al trasponer indebidamente las disposiciones de la citada Directiva y el daño causado a [su] representada, en la medida en que la citada trasposición y los artículos referidos del TRLRHL fueron los que dieron cobertura a los Ayuntamientos implicados para aprobar las Ordenanzas en base a las cuales se giraron las liquidaciones cuyo importe se reclama en el marco del presente recurso».

Este argumento se complementa con la cita reiterada de las sentencias de esta Sala de 10 de octubre de 2012, cit., y de 18 de enero de 2013, cit., que al resolver sendos recursos de casación en los que se había planteado la cuestión prejudicial resuelta por la sentencia del TJUE de 12 de julio de 2012, y anular determinados preceptos de las ordenanzas fiscales municipales allí impugnadas, hacen unas aseveraciones que la actora considera crucial para el respaldo de su argumentación. En efecto, se dice en las sentencias de 10 de octubre de 2012 y se reitera en las demás que reproducen idéntico aserto que «[l]a [...] sentencia de TJUE de 12 de julio de 2012 [...] obligará [...] incluso al legislador a modificar el TRLRHL para excluir expresamente a los operadores de telefonía móvil no sólo del régimen especial de cuantificación de la tasa, sino también de la obligación de pagar la tasa cuestionada cuando, no siendo titulares de redes, lo sean de derechos de uso, acceso o interconexión a éstas».

Pero en modo alguno cabe entender esta aseveración como la afirmación de que existe una infracción del Derecho europeo por el TRLRHL, y menos aún con el alcance que pretende la actora, estos es, que se haya afirmado en las sentencias citadas que el TRLRHL incurría en una vulneración directa, y suficientemente caracterizada del derecho de la Unión Europea. En primer lugar, porque ni en las cuestiones prejudiciales, ni en la sentencia de 12 de julio de 2012 en que el TJUE que las resolvió, ni, en fin, en las sentencias dictadas por esta



Sala tras la contestación a la cuestión prejudicial, se hace declaración alguna de infracción del derecho de la UE por parte del TRLRHL. Observar, como se hace, que el legislador estatal pudiera incorporar una delimitación negativa del hecho imponible de las tasas, en estos supuestos en examen, en orden a evitar eventuales excesos de las ordenanzas locales, no es afirmar que exista infracción manifiesta y grave en lo que se regula por el legislador estatal. Y no cabe deducir reparo alguno a la legalidad del TRLRHL, pues son las ordenanzas recurridas las que resultan anuladas, ordenanzas que no eran mera reproducción o reiteración del texto del TRLRHL, como tampoco lo son, según admite el demandante, las que se han aprobado por los Ayuntamientos respecto a cuyas liquidaciones tributarias ahora reclama. Las consideraciones sobre la posibilidad de una exclusión legal explícita como la que se suscita en las STS de 10 de octubre de 2012 y las demás citadas, han de ser enmarcadas en el ámbito de la "calidad legislativa" del TRLRHL, habida cuenta del ámbito normativo propio que el principio de autonomía local otorga a los entes locales, en tanto que para el ejercicio de su potestad tributaria derivada, no sólo son competentes para aprobar los concretos actos de imposición de tributos, sino también desarrollar el ejercicio de su potestad reglamentaria, aprobando las correspondientes ordenanzas tributarias. Pero no se puede afirmar que exista infracción del Derecho de la Unión porque el Estado no hubiera legislado con la prevención de introducir una delimitación negativa del hecho imponible o de la determinación del sujeto pasivo, a modo de cautela para evitar un eventual exceso por parte de los Ayuntamientos, ni hay ninguna razón sólida para considerar que hubiera de hacerlo tras la sentencia del TJUE o las antes citadas del TS, toda vez que también la jurisprudencia cumple la función de interpretar el ordenamiento jurídico ( art. 1.6 del Código Civil ), de manera que no es razonable sostener que, a cada interpretación jurisprudencial, haya de seguir una reforma para introducir en el derecho positivo el criterio jurisprudencial. Esa función la hace la jurisprudencia.

Y en segundo lugar, cuando la demandante atribuye al TRLRHL la infracción del derecho de la Unión Europea, por no adoptar la prevención de una exclusión explícita como la que se acaba de explicar, se pretende obviar que el ordenamiento jurídico español contiene en la Ley General de Telecomunicaciones una serie de normas que son la transposición de la Directiva 2002/20 y las demás del denominado paquete Telecom, en las que se aborda concretamente el canon que puede autorizarse al amparo del art. 13 de la Directiva 2002/20 . Y la regulación que en dicho texto legal se contiene no suscita ninguna duda, ni siquiera a la actora, acerca de su conformidad con el derecho de la UE. También estas normas legales forman parte del marco legal que habilita a los Ayuntamientos para acordar la imposición en el ámbito de las tasas por ocupación del dominio público local, en tanto que afecten a los servicios de telecomunicaciones, vinculando en consecuencia a aquellas entidades locales.

En efecto, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (Boletín Oficial del Estado, núm. 264, de 4 de noviembre, p. 38890), según reza en su exposición de motivos, traspuso al derecho español el conjunto de directivas en materia de telecomunicaciones aprobadas en el año 2002, entre ellas las Directivas 2002/19, 2002/20, 2002/21, y 2002/22. Concretamente la LGTel, dispone en su artículo 49:

«1. Los operadores y los titulares de derechos de uso del dominio público radioeléctrico o de recursos de numeración estarán sujetos al pago de las tasas establecidas en el ordenamiento jurídico.

2. Dichas tasas tendrán como finalidad:

a) Cubrir los gastos administrativos que [...] c) Los que ocasione la gestión, control y ejecución de los derechos de ocupación del dominio público, los derechos de uso del dominio público radioeléctrico y la numeración. [...]

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, las tasas establecidas por el uso del [...] dominio público necesario para la instalación de redes de comunicaciones electrónicas tendrán como finalidad la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos, teniendo en cuenta el valor del bien cuyo uso se otorga y su escasez. Dichas tasas deberán ser no discriminatorias, transparentes, justificadas objetivamente y ser proporcionadas a su fin. Asimismo, deberán fomentar el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en el artículo 3, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

4. Las tasas a que se refieren los apartados anteriores serán impuestas de manera objetiva, transparente y proporcional, de manera que se minimicen los costes administrativos adicionales y las cargas que se derivan de ellos.

[...]».

Por tanto, esta norma legal, que es vinculante para todos los poderes públicos, incluidas las entidades locales, impone unos límites, principios y condiciones al gravamen mediante tasas por ocupación del dominio público que, aplicadas conjuntamente con la regulación del TRLRHL, permite concluir que no cabe apreciar la infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión Europea que invoca la recurrente, sin que sea admisible a estos efectos, disociar el análisis de una norma, el TRLRHL, del conjunto del ordenamiento jurídico, y en



particular de la LGTel, que contiene unas reglas específicas para el caso de imposición derivada del tendido de redes de telecomunicaciones en el dominio público. Así, las tasas por ocupación del dominio público quedan delimitadas por su objeto que es, según el art. 49 de la LGTel «[...] la instalación de redes de comunicaciones electrónicas [...]». Luego no permite este precepto entender que se pueda gravar con tasas (cánones en la terminología de las Directivas) algo distinto a la instalación de las redes, de forma que el uso de estas redes, tanto por su titular como por terceros que pudieran acceder por derechos de uso, acceso o interconexión, queda al margen de la habilitación para la imposición de tasas que contiene la LGTel, en transposición de la Directiva 2002/20. Además, se exige que la imposición tenga como exclusiva finalidad «[...] la necesidad de garantizar el uso óptimo de estos recursos, teniendo en cuenta el valor del bien cuyo uso se otorga y su escasez [...]» de donde se sigue que es únicamente el valor del bien cuyo uso se otorga, es decir, el del dominio público -y no la ventaja o derecho de acceso a las redes de otros operadores tendidas en ese dominio público- el elemento determinante, no sólo de la cuantificación de la tasa o canon, sino principalmente del elemento objetivo o material del hecho imponible de la misma. Y este uso se otorga sólo a la operadora o empresa titular de la red tendida. Por tanto, no hay ningún elemento en la LGTel que permitiera considerar susceptibles de gravamen los accesos a las redes tendidas en el dominio público local, o por debajo o por encima, efectuadas por terceros operadores no titulares de las redes, en virtud de derechos de uso, acceso, interconexión acordados con la compañía operadora titular de las redes.

En conclusión, no existe infracción del Derecho de la Unión Europea en los términos que sostiene la demanda. La regulación conjunta de la LGTel, junto con el TRLRHL era el marco normativo a que debían sujetarse las entidades locales para imponer cánones o tasas por los derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma ( art. 13 de la Directiva 2002/20 ). Las ordenanzas fiscales que se aprobaran por las entidades locales debían respetar no sólo el TRLRHL sino también sujetarse a los términos autorizados por el art. 49 de la LGTel, y de la aplicación conjunta de ambas normas, es claro que solo podría gravarse con una tasa municipal los derechos de instalación de recursos en el dominio público local, o por debajo o por encima de la misma.

Dado que no existe infracción del Derecho Europeo por la legislación del Estado a que la actora atribuye tal efecto -TRLRHL-, no cabe afirmar la relación de causalidad entre la legislación estatal y el perjuicio que se dice sufrido por la actora con las liquidaciones por tasas municipales por ocupación del dominio público y resulta innecesario el análisis del resto de los requisitos de la eventual responsabilidad patrimonial del Estado. Con ello queda rechazado el planteamiento principal de la demanda.

**NOVENO.-** *No es objeto del presente recurso analizar la eventual infracción del Derecho de la Unión Europea por las ordenanzas fiscales y liquidaciones efectuadas por los Ayuntamientos a que se refiere la demanda.*

La eventual infracción del Derecho de la Unión Europea y, por tanto, la relación de causalidad con el perjuicio sufrido, podría encontrarse en la actuación de los Ayuntamientos que aprobaron ordenanzas fiscales a cuyo amparo giraron las liquidaciones por tasas, en contradicción con el Derecho Europeo, y en particular, contraviniendo el art. 13 de la Directiva 2002/20 . Este fue el caso declarado por las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de octubre y 15 de octubre de 2012 y las demás citadas anteriormente, y podría quizá apreciarse también en las que ampararon las liquidaciones giradas a la recurrente. Ahora bien, este no es el título de imputación que invoca la demandante, y no podríamos hacer ninguna declaración respecto a si tal o cual ordenanza infringe el derecho de la UE porque la demanda carece del más mínimo desarrollo argumental de las distintas ordenanzas, menos aún de las eventuales infracciones que respecto al derecho de la UE hubieran incurrido, ni tampoco de los términos en que se le giraron las distintas liquidaciones. No podemos hacer afirmación ni negación de si se ha infringido el derecho de la UE en ninguna de las ordenanzas que se limita a aportar como anexo, porque el recurrente no ha cumplido con la primera y elemental carga que le impone el reparto de cargas procesales propias del principio dispositivo como es alegar, de forma precisa, los hechos constitutivos de su pretensión.

Consciente de esta carencia, la actora hace un planteamiento global, que opera como alternativo del ya analizado, en los siguientes términos: aun no infringiéndose el Derecho Europeo por la legislación estatal, el Estado tendría que responder de una infracción de aquel Derecho Europeo en que hubieran incurrido los entes locales, al aprobar ordenanzas contrarias al mismo. La demandante reclama que el Estado sea responsable también en este caso, aunque no se apreciara el requisito de que exista infracción del Derecho de la Unión Europea por el TRLRHL (planteamiento principal) o que no sea suficientemente caracterizada.

Ya hemos dicho que no podemos entrar en ese planteamiento por una primera y elemental razón de orden procesal: no se ha demostrado, más aún, no se ha alegado de manera concreta, la infracción del Derecho Europeo en que hubiere incurrido cada una de las ordenanzas municipales y cada una de las liquidaciones. No puede sustituirse el examen concreto y detallado de la infracción que se imputa por una remisión en bloque a



las ordenanzas que se acompañan como anexo a la demanda. Y dados los términos genéricos en que se hace la alegación por la demandante, no hay admisión implícita en el silencio que al respecto guarda la demandada.

A lo anterior cabe añadir una segunda razón, ésta de fondo, para rechazar el planteamiento alternativo, y es que la eventual responsabilidad derivada de la infracción del Derecho de la Unión en que se hubiere incurrido al aprobar y aplicar las respectivas ordenanzas y exigir las liquidaciones, debe ser reclamada ante los Ayuntamientos responsables de aquellas disposiciones y actos, porque con ello también se puede obtener la reparación del perjuicio causado por una eventual vulneración de derecho de la UE, tal y como ha declarado la doctrina del TJUE que analizamos en el siguiente fundamento de derecho>>.

Advertir que no constituye obstáculo a la remisión que hacemos las objeciones que el Ayuntamiento invoca en su escrito de conclusiones.

Contrariamente a lo que viene a sostener el Ayuntamiento en el indicado escrito de conclusiones, procede indicar ( **1** ) que las decisiones precedentes de esta Sala son respetuosas con el principio de reserva de ley en materia tributaria; ( **2** ) que resulta absolutamente irrelevante que en el escrito de demanda se aluda a la realización por el Ayuntamiento de una <<obra legislativa>> en la confección y aprobación de las tasas municipales; ( **3** ) que la cuestión de fondo planteaba en el recurso que nos ocupa es idéntica a la resuelta en las sentencias precedentemente referenciadas, con independencia de las distintas partes intervinientes en los procesos y de los diferentes conceptos indemnizatorios reclamados; ( **4** ) que la ausencia en el caso de litis de una invocación relativa a la responsabilidad solidaria no tiene más trascendencia que la de entender que lo dicho en las sentencias precedentes al respecto no es de aplicación en el supuesto de autos, y ( **5** ) que nada nuevo se incluye en el escrito de demanda que no hubiera tenido respuesta en las sentencias referenciadas.

**QUINTO.-** La desestimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente ( artículo 139.2 LRJCA ), si bien, en atención a la complejidad del tema de debate, y haciendo uso de la facultad que al Tribunal confiere el apartado 3 del indicado artículo, se fija como cuantía máxima a reclamar por la parte recurrida, por todos los conceptos, la cantidad de 4.000 euros más IVA.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido no haber lugar al recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de agosto de 2016; con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos establecidos en el fundamento de derecho quinto de la presente resolución.

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

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Juan Carlos Trillo Alonso Wenceslao Francisco Olea Godoy César Tolosa Tribiño

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