



Roj: **STS 5181/2015** - ECLI: **ES:TS:2015:5181**

Id Cendoj: **28079130022015100545**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **07/12/2015**

Nº de Recurso: **340/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a siete de Diciembre de dos mil quince.

La Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los magistrados relacionados al margen, ha visto el recurso de casación 340/14, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE MOMBUEY, representado por el procurador don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, contra la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2013 por la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección 3ª), con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso 237/13, sobre Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local en el término municipal de Mombuey (Zamora). Ha intervenido como parte recurrida Unión Fenosa Distribución, S.A., representada por la procuradora doña Ana Llorens Pardo.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .- La sentencia impugnada estimó en parte el recurso contencioso-administrativo promovido por Unión Fenosa Distribución, S.A. («Unión Fenosa», en lo sucesivo), contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Mombuey (Zamora) por el que se aprobó la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (BOP de Zamora de 14 de diciembre de 2012), «declarando la nulidad radical por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, del artículo 4, sobre cuota tributaria, y su Anexo».

La razón de decidir se encuentra en los últimos párrafos del segundo fundamento jurídico de la sentencia:

«[...] la aplicación al presente caso de la totalidad doctrina jurisprudencial expuesta nos lleva a las siguientes conclusiones:

a) Como punto de partida, y sin perjuicio de lo que a continuación se dirá, esta Sala considera adecuado que como contraste del parámetro se acuda al valor catastral, pues éste no podrá superar al de mercado según el art. 23.2 del Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, precepto que, por otra parte, define el "valor de mercado" en los siguientes términos: "entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas". Si conforme al citado art. 24.1.a) LHL ha de tomarse como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público, el contraste ha de encontrarse precisamente, acudiendo al valor catastral, que ya se ha dicho no podrá superar el de mercado, criterio o parámetro, por lo demás, adverbado por la tantas veces citada STS de 16 de febrero de 2009.

Se rechaza, pues, la crítica contenida en el informe pericial de la actora acerca de la supuesta simplificación errónea de acudir al valor catastral para otorgar un valor al suelo del que obtener una referencia de valor de mercado, de suerte que cuando se acude al valor catastral se está optando, a juicio de la Sala, por una comparación que impide apreciar cualquier desviación o arbitrariedad en la fijación de la cuota tributaria por el aprovechamiento o utilización del dominio público local.



b) No se aceptan, sin embargo, las consideraciones del informe que soporta la Ordenanza impugnada en cuanto a la obtención del valor medio de suelo ocupado, pues estando acreditado por la minuciosa descripción contenida en el informe de la actora -lo que también reconoce el propio informe que fundamenta la Ordenanza- que el suelo por el que transcurren las líneas eléctricas de Media Tensión propiedad de la recurrente está catalogado como suelo rústico común -cuyo valor catastral en el municipio de Mombuey es de 0,11 €/m<sup>2</sup>- es de todo punto injustificado, por desproporcionado -y sin perjuicio de eventuales correcciones al alza que pudieran justificarse-, acudir a otros parámetros ya sean del propio municipio -bienes urbanos y bienes de características especiales-, o de ámbito nacional o autonómico -homogéneo nacional, rústico, de los Jurados de Expropiación Forzosa y de aprovechamientos energéticos en Galicia-, criterios que sobre no guardar relación alguna con el terreno y ubicación objeto de valoración, lo que consiguen, como denuncia la actora, es incrementar artificialmente y de modo excesivo la base imponible sobre la que aplicar el coeficiente de aprovechamiento.

c) En cuanto al coeficiente aplicado para obtener el valor de la utilidad o aprovechamiento anual que permita fijar la cuota tributaria, esta Sala considera justificado y en modo alguno arbitrario la previsión del 5%, que es el contemplado en el artículo 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, pero no la aplicación a mayores del 4% por depreciación medioambiental del suelo pues, como señala la STS de 31 de octubre de 2013 en relación con una Ordenanza similar, "desde luego dicho impacto ambiental y potencial riesgo, en todo caso, serviría para la exigencia de una tributación de finalidad extrafiscal (incentivando determinadas conductas y desincentivando otras), protección del medio ambiente, SSTC 289/2000, 168/2004 o 179/2006, pero no el establecimiento del citado porcentaje del 3% ". Y

d) Suerte desestimatoria ha de correr, sin embargo, el alegato impugnatorio referido a los supuestos errores en el cálculo de la superficie de ocupación de las distintas instalaciones pues dicha superficie no ha de limitarse exclusivamente a la superficie físico/material existente, por ejemplo, entre los apoyos de una línea de Media Tensión de 15 KV ya que, como ampliamente justifica el informe, ha de tenerse en cuenta la superficie de la servidumbre y zona de protección conforme a la legislación del sector eléctrico, que varía en función de la tensión de la línea, y la zona de seguridad o distancias eléctricas mínimas de seguridad.

Las anteriores consideraciones, en cuanto suponen la nulidad del artículo 4 de la Ordenanza, sobre cuota tributaria, y su Anexo, hace innecesario el examen del resto de alegatos de la demanda dado su carácter más bien genérico y complementarios de los motivos de impugnación examinados».

**SEGUNDO** .- El Ayuntamiento de Mombuey preparó el presente recurso y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 5 de marzo de 2014, en el que invocó tres motivos de casación, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio).

1º) En el primero denuncia la infracción, por inaplicación, del artículo 105.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE de 18 de diciembre), en relación con el artículo 217.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE de 8 de enero).

Sostiene que la demandante, Unión Fenosa, no ha desvirtuado con prueba alguna el contenido del informe técnico económico que avala la Ordenanza impugnada, limitándose a aportar otra metodología para valorar el bien sobre el que se instalan sus líneas. Se lamenta de que la sentencia haya acogido los informes de la mencionada compañía sin tener en cuenta el contenido del expediente administrativo de aprobación de la Ordenanza, produciéndose una inversión en la carga de la prueba. En realidad - se queja-, la sentencia ha hecho recaer las consecuencias de la falta de prueba sobre parte distinta de aquella a quien incumbía soportar la ausencia probatoria.

2º) El segundo argumento del recurso tiene por objeto los artículos 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre), y 103 de la Constitución, que la Sala de instancia habría conculcado al no respetar el principio de legalidad y la presunción de validez de los actos de la Administración, «motivo por el cual también incurre en errónea valoración de las pruebas».

Considera que la Sala de instancia no ha reaccionado ante el mandato legal de otorgar presunción de legalidad a la Ordenanza y al estudio económico-financiero, que únicamente ha comparado con otro dictamen pericial, el de parte, para afirmar que el informe municipal es desproporcionado, sin que en consecuencia hubiera motivo para la declaración de nulidad que la sentencia contiene.

3º) La última queja se centra en los artículos 24.1.a) 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 (BOE de 9 de marzo).



En opinión del Ayuntamiento recurrente, la sentencia impugnada incurre en una errónea aplicación de los citados preceptos, al tildar de insuficiente el estudio técnico-económico, sin tener en cuenta que el importe de la tasa, siguiendo escrupulosamente las exigencias impuestas por ellos, se ha calculado en base a un documento que justifica pormenorizadamente el valor de mercado del aprovechamiento especial que se realiza con las instalaciones eléctricas, utilizando al efecto parámetros extraídos de registros públicos y datos objetivos, cumpliendo de esta manera las condiciones que deben concurrir en los estudios técnico- económicos para este tipo de tasas, sin que la actora haya combatido ni acreditado lo contrario.

Reconoce que el suelo en las zonas ocupadas por el tipo de infraestructuras que grava la Ordenanza es en su mayor parte de carácter rústico. Pero ello -añade- no es más que una clasificación genérica, puesto que resulta innegable que por parte del titular de la infraestructura se produce una utilización claramente industrial, de modo que genera rentas muy superiores a las que tiene el mismo suelo antes de ser ocupado. Atendiendo a lo anterior, es perfectamente razonable que se eleve el valor básico del suelo. Se trata de un suelo especial no regulado, por lo que resulta adecuado acudir a la medida de los tres valores existentes en el municipio: el valor catastral del suelo rústico, el valor del suelo urbano de uso industrial y el correspondiente a los bienes inmuebles de características especiales.

Termina solicitando el dictado de sentencia que case la recurrida y que, en su lugar, declare ajustado a Derecho el artículo 4 de la Ordenanza. Para el caso de que se declare la «anulabilidad parcial del precepto, el artículo 4 de la Ordenanza, relativo a la regulación de la tasa del artículo 24.1.a) y la subsistencia de parte del mismo, habida cuenta de que con su anulación se impide también la posibilidad de aplicar la tasa especial del 1,5% (artículo 24.1.c), que no fue objeto de impugnación ni debate y que también se halla regulada en el propio artículo 4 de la Ordenanza; en suma, dejando subsistente el contenido de la ordenanza que no afecta a la resolución jurisdiccional y los parámetros del estudio y ordenanza declarados por la sentencia ajustados a la legalidad, como el coeficiente del 5% aplicable a la base imponible, y no rechazados expresamente y la reiterada tasa del 1,5%» (sic).

**TERCERO** .- Unión Fenosa se opuso al recurso en escrito registrado el 2 de julio de 2014, en el que interesó su desestimación.

1º) Frente al primer motivo, subraya que la cuestión no radica en que existan varios métodos válidos de valoración y que la empresa haya optado por uno de ellos y el Ayuntamiento por otro. En el caso litigioso, el informe de valoración incorporado al expediente administrativo como justificación técnico-económica para determinar el importe de la tasa carece de cualquier método valorativo, ya que no existe ninguna normativa ni procedimiento que contemple una forma de cálculo como la utilizada por el Ayuntamiento de Mombuey, que se ha limitado a hacer medias aritméticas entre varios valores, pero sin ceñirse a ninguna normativa concreta. Mezcla, en su opinión, conceptos dispares y acude a otros parámetros (como bienes urbanos o de especiales características, estadísticas de otras Comunidades Autónomas) que no guardan relación con el terreno objeto de valoración y su ubicación.

Señala que el informe municipal ha sido rebatido por el dictamen pericial que aportó con la demanda, cuyo autor se ratificó a presencial judicial.

2º) Tratándose del segundo motivo, considera que la sentencia impugnada ha valorado correctamente la prueba, en particular el mencionado dictamen, que ha sido elaborado contemplado el método previsto en las Normas Internacionales de Valoración.

Admite que el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales puede no resultar muy preciso a la hora de establecer el criterio correcto para hallar el valor del suelo, pero no deja lugar a dudas de que hay que obtener el del suelo rústico en el municipio afectado, que es lo que hizo el perito.

Por lo tanto -concluye-, sí ha quedado desvirtuada la presunción de validez de la Ordenanza, habiéndose también demostrado que la valoración de la prueba llevada a cabo por la sentencia es ajustada a Derecho.

3º) En relación con el último argumento del recurso, hace hincapié en que la valoración realizada por el informe técnico- económico municipal parte del supuesto de hecho erróneo de que las líneas eléctricas de su propiedad, que sobrevuelan el término municipal de Mombuey, son de transporte. Pero no lo son, su objeto es la distribución de la energía eléctrica, por lo que en ningún caso pueden considerarse que formen parte de una instalación de producción. Por estas razones, el informe pericial no ha tenido en cuenta el rendimiento industrial de los terrenos, con independencia de que el artículo 10 del Real Decreto de valoraciones especifica qué actividades industriales deben valorarse, sin que las líneas de distribución eléctrica de su propiedad que discurren por el término municipal del Ayuntamiento recurrente reúnan ninguno de los requisitos señalados en el precepto.



Por ello -concluye-, la sentencia impugnada no incurre en infracción de los preceptos que se invocan en el tercer motivo de casación.

**CUARTO** . - Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 3 de julio de 2014, fijándose al efecto el día 1 de diciembre de 2015, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martínez de Velasco, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Estimando en parte el recurso contencioso-administrativo instado por Unión Fenosa, la sentencia impugnada declara la nulidad del artículo 4 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local en el término municipal de Mombuey (Zamora), en cuanto que, en conexión con el Anexo I y los criterios incorporados al estudio técnico económico-jurídico que la acompaña (fundamento jurídico segundo):

1º) Fija la base imponible de la tasa atendiendo, en lugar de al valor del suelo ocupado, que tiene la condición de rústico, a la media resultante de ponderar ese valor con el propio de los bienes urbanos y de los de especiales características, sin perjuicio de acudir también a otros criterios que no guardan relación con los terrenos del término municipal de Mombuey (valor homogéneo nacional rústico, valoraciones de los jurados de expropiación forzosa y de los aprovechamientos energéticos en Galicia). En opinión de la Sala de instancia, con ello se consigue incrementar artificialmente y de modo excesivo la base imponible.

2º) Incrementa la cuota tributaria en un 4% por depreciación medioambiental del suelo.

El Ayuntamiento de Mombuey se alzada en casación discutiendo, a través de tres motivos, la primera razón, sin que ponga en cuestión la segunda, lo que ya sería suficiente para mantener la declaración de nulidad del precepto.

En esos tres motivos, articulados al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de esta jurisdicción, se queja de que la Sala de instancia ha infringido: **(i)** los artículos 105.1 de la Ley General Tributaria y 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, porque ha invertido la carga de la prueba, pese a que Unión Fenosa no ha desvirtuado el informe técnico que avala a la Ordenanza (primer motivo); **(ii)** los artículos 57.1 de la Ley 30/1992 y 103 de la Constitución, porque otorgando más valor al dictamen pericial de parte que al informe municipal desconoce la presunción de legalidad de la Ordenanza (segundo motivo) y **(iii)** los artículos 24.1.a) y 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, porque olvida que la tasa se ha calculado en base a un informe técnico-económico que justifica pormenorizadamente el valor de mercado del aprovechamiento especial que se realiza con las instalaciones eléctricas (tercer motivo).

**SEGUNDO** .- El recurso no puede prosperar por las siguientes razones:

1ª) La Sala de instancia no ha invertido la carga de la prueba, infringiendo los artículos 105 de la Ley General Tributaria y 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ha tenido a su disposición la Ordenanza fiscal impugnada y los documentos administrativos utilizados para su elaboración y aprobación, entre ellos, el informe técnico jurídico-económico y, frente a ellos, un dictamen pericial ratificado a presencia judicial y sometido a debate contradictorio en el proceso, llegando a la conclusión de que, en un concreto particular (el de la valoración del suelo a efectos de determinar la base imponible de la tasa por el aprovechamiento especial o la utilización privativa del dominio público local), deben prevalecer las conclusiones del perito sobre los criterios de aquel informe municipal, explicitando las razones por las que llega a tal desenlace. No hay en ello una indebida inversión de la carga de la prueba, exigiendo al Ayuntamiento acreditar la corrección de los criterios aplicados en la Ordenanza, sino valoración, razonada y razonable, por los jueces *a quo* de las pruebas aportadas al proceso, llegando a la conclusión de que la entidad recurrente ha cumplido, a través de la prueba pericial, con la carga que le incumbía de acreditar la incorrección de los criterios plasmados en la Ordenanza.

2ª) Por consiguiente, tampoco ha habido infracción de los artículos 103 de la Constitución y 57.1 de la Ley 30/1992, pues al operar así no ha desconocido la Sala de instancia la presunción de validez que adornaba a la Ordenanza impugnada, como a todos los productos administrativos. Más aún, la ha reforzado en una de sus manifestaciones al decidir previo cumplimiento por quien discrepaba de ella de la carga de impugnarla y de articular los instrumentos de alegación y prueba indispensables para destruir aquella presunción.

3ª) Tampoco cabe considerar infringidos los artículos 24.1.a) y 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. El primero de ellos indica que el importe de la tasa se fijará atendiendo al valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, remitiendo a las ordenanzas fiscales la determinación de los criterios y parámetros que



permitan definir ese valor de mercado. El artículo 25 dispone que los acuerdos de establecimiento de tasas deben adoptarse a la vista de informes técnico-económicos que pongan de manifiesto el valor de mercado, que se incorporarán al expediente. Siendo así, no alcanza esta Sala a comprender cómo la de la instancia haya podido infringir tales preceptos, habiéndose limitado a dilucidar si, precisamente, el Ayuntamiento de Mombuey respetó el primero de los preceptos indicados cuantificando la tasa atendiendo al valor de mercado de la utilidad obtenida por el beneficiario del uso privativo o del aprovechamiento especial, llegando a una conclusión negativa.

4ª) Ha sentado esa conclusión apreciando las pruebas articuladas, de las que ha obtenido que el valor de mercado señalado en el informe municipal (la media del valor catastral correspondiente al suelo rústico, al urbano y al de los bienes de características especiales, ponderando además parámetros ajenos al municipio de Mombuey) no se corresponde con el real. En realidad, por más que intente disfrazar su queja de tintes estrictamente jurídicos, denunciando la infracción de determinados preceptos legales, el planteamiento del Ayuntamiento recurrente no rebasa los estrictos ámbitos de la valoración de la prueba. Discrepa, simple y llanamente, de la apreciación que la Sala de instancia ha hecho del informe técnico municipal a la luz del dictamen pericial practicado, obteniendo que aquel primero conducía a un incremento artificial de la base imponible. Tal debate, como es sabido, no es propio de un recurso de casación, salvo que, como ha reiterado la jurisprudencia (cuyo general conocimiento exime citar sentencias en particular), se alegue y acredite, lo que no se ha hecho en este caso, que esa valoración vulnera algún precepto legal regulador de la apreciación de la prueba o que la llevada a cabo resulta ilógica e irracional y, por ello, arbitraria, con vulneración del artículo 9.3 de la Constitución .

Por todo lo anterior procede desestimar este recurso de casación.

**TERCERO** .- Pide el Ayuntamiento de Mombuey que, para el caso de que su recurso sea desestimado, se precise que el pronunciamiento de la sentencia recurrida no afecta a la tasa especial del 1,5% que regula el artículo 24.1.c) del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Con independencia de que tal precisión podía haber sido objeto en su momento de una solicitud de aclaración ante la Sala de instancia, resulta evidente que el pronunciamiento de la sentencia alcanza sólo al artículo 4.A) de la Ordenanza, que atañe a la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local [artículo 24.1.a) del texto refundido], y no al artículo 4.B), referido a las empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, la conocida como "tasa del 1,5%" [artículo 24.1.c)]. El debate, el análisis y el enjuiciamiento giró exclusivamente sobre el apartado A). La sentencia impugnada, en el segundo de sus fundamentos jurídicos, precisa que la cuestión no tiene que ver («es notoriamente diferente», dice) con el cálculo que debe hacerse en los supuestos de la "tasa del 1,5%".

En cuanto al apartado A), la nulidad se refiere a los valores utilizados para cuantificar la base imponible y al incremento en un 4% de la cuota por depreciación medioambiental.

**CUARTO** .- La desestimación del recurso de casación determina que, en virtud del artículo 139.2 de la Ley de esta jurisdicción , las costas deban imponerse al Ayuntamiento recurrente, si bien, haciendo uso de la facultad que nos otorga el apartado 3 del mismo precepto, con el límite de ocho mil euros, habida cuenta del alcance y de la dificultad de las cuestiones suscitadas.

## FALLAMOS

Desestimados el recurso de casación 340/14, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE MOMBUEY contra la sentencia dictada el 20 de diciembre de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª), con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso 237/13 , que declaró la nulidad del artículo 4.A), con el alcance expresado en el tercer fundamento jurídico de esta sentencia, y de la parte correspondiente del Anexo I, de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local en el término municipal de Mombuey (Zamora), imponiendo las costas al Ayuntamiento recurrente, con el límite señalado en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Emilio Frias Ponce Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez Manuel Martin Timon Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernandez Montalvo **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.