

Id. Cendoj: 28079130022016100524

Organo: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 2

Tipo de Resolución: Sentencia

Fecha de resolución: 21/12/2016

Nº Recurso: 947/2016

Ponente: JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Idioma: Español

RESUMEN: Proceso contencioso-administrativo.- Sentencia.- Incongruencia omisiva Tasas locales.- Ayuntamiento de Arteixo (A Coruña).- Por ocupación del dominio público local.- Base imponible y tarifas.- Informe técnico-económico.- Doctrina jurisprudencial sobre el alcance de la potestad local para fijar las tarifas y su control jurisdiccional.- Compañía distribuidora de energía eléctrica.- Ocupación del suelo rústico con líneas eléctricas.

SENTENCIA

En Madrid, a 21 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación 947/2016, interpuesto por RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U., representada por el procurador don Jacinto Gómez Simón, contra la sentencia dictada el 11 de febrero de 2016 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso 15126/2015 (ES:TSJGAL:2016:259), relativo a la ordenanza fiscal nº 27 del Ayuntamiento de Arteixo (A Coruña), 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. Ha intervenido como parte recurrida la

mencionada corporación local, representada por el procurador don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- La sentencia impugnada desestimó el recurso contencioso-administrativo promovido por Red Eléctrica de España, S.A.U. («RED ELÉCTRICA, en lo sucesivo), contra el acuerdo del Pleno del Concello de Arteixo (A Coruña), por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Fiscal número 27, 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 A Coruña el día 30 de diciembre de 2014.

La Sala de instancia, reproduciendo otra anterior de 20 de noviembre de 2015 (recurso 15120/2015), concluye en la sentencia discutida que la citada Ordenanza Fiscal no infringe 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 adelante, «TRLHL»], y, en particular, que su artículo 4 y el informe técnico-económico en el que se basa para fijar las tarifas correspondientes se ajusta a las previsiones del primero de los dos preceptos citados. Precisa que ese precedente, sentado en relación con un sujeto pasivo titular de canalizaciones de gas, es aplicable también a RED ELÉCTRICA, que ocupa el dominio público municipal con los tendidos propios de su actividad.

SEGUNDO .- RED ELÉCTRICA preparó el presente recurso y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado

el 8 de abril de 2016, en el que invocó dos motivos de casación, el primero 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), y el otro con arreglo a la letra c) del mismo precepto.

1º) Considera infringido el artículo 24.1.a) TRLHL porque «la regulación de la cuantía de la tasa contenida en la Ordenanza fiscal, en la parte de la misma referida al transporte de energía eléctrica [confunde] la tasa con un gravamen de naturaleza impositiva, [...] sobre un bien inmueble inventado». Aduce tres razones:

a) El hecho imponible cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria no es otro que el sobrevuelo de terrenos rústicos, puramente rústicos y carentes de construcciones, por líneas de alta tensión para el transporte de la energía eléctrica. La adulteración de esta simple realidad mediante la transformación artificiosa del terreno rústico sobrevolado en un bien inmueble integrado por suelo rústico con construcciones (la propia línea eléctrica) y por construcciones (nuevamente la propia línea eléctrica), se traduce finalmente en la configuración por vía de una ordenanza fiscal de un presupuesto material ficticio que nada tiene que ver con el realmente constitutivo de la tasa.

b) La Ley alude claramente al bien de dominio público realmente objeto de utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, no a un bien ficticio; se refiere claramente a la utilidad derivada de esa concreta utilización, no a una utilidad derivada imaginaria, y al valor de mercado de esa utilidad, no a un valor inventado. La magnitud a cuantificar, siempre bajo el principio de equivalencia, debe responder a la relación entre la cesión de un bien cierto y el valor de la utilidad derivada de esa cesión.

c) En el caso enjuiciado, el señalamiento de los criterios y parámetros a que se refiere el artículo 24.1.a) TRLHL, ha consistido realmente en la sustitución del terreno rústico ocupado por un bien inmueble inventado, asignándole un valor no menos inventado, y en la aplicación de un tipo impositivo del 5%.

2º) En el segundo argumento del recurso, denuncia la incongruencia omisiva de la sentencia que combate, por no dar respuesta a las siguientes cuestiones:

a) El informe técnico-económico de la Ordenanza fiscal presenta peculiaridades que bastan, por sí solas, para declarar su invalidez en tanto que informe del artículo 25 TRLHL.

b) El informe no patentiza, explica ni justifica el valor de mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento que hace del dominio público municipal con las instalaciones de su titularidad.

c) La cuantía del gravamen excede en muchísimo el valor de mercado de los terrenos objeto de aprovechamiento especial gravado.

d) No se especifican el número de metros de línea de transporte de energía eléctrica que discurren por terrenos de dominio público municipal.

Termina solicitando el dictado de sentencia que case la recurrida y que, estimando el recurso contencioso-administrativo, anule el artículo 4 de la Ordenanza discutida, así como el "Anexo de Tarifas".

TERCERO .- El Ayuntamiento de Arteixo se opuso al recurso en escrito registrado el 31 de agosto de 2016, en el que interesó su desestimación.

1) Frente al primer motivo argumenta que en ningún momento se ha tenido en cuenta el valor de lo construido (torres y demás elementos) como un bien "ficticio" o "inventado". El informe técnico-económico se ha centrado en la utilidad de mercado, refiriéndose a valores de capitalización de rentas, pero no al beneficio neto. El informe calcula la tasa por el aprovechamiento del dominio público local valorando el suelo rústico y su ocupación con las instalaciones, así como su explotación a través de un sistema de capitalización de rentas. Cuando se habla de "valor de la construcción" en realidad se trata de valores indirectos, como los costes de inversión y mantenimiento, a

fin de reflejar el valor de su explotación, tomándose en cuenta los años de amortización de la línea y aplicando coeficientes de reducción. Se ha aplicado un procedimiento objetivo y con garantías, explicando el método y el esquema seguido y acudiendo a valores oficiales establecidos por la Administración del Estado, utilizados en la legislación sobre retribución de la actividad de transporte y distribución de energía eléctrica.

2) En relación con el segundo motivo, explica, en síntesis, que no se ha producido ninguna de las cuatro infracciones que denuncia:

a) El hecho de que el informe técnico-económico sólo haga mención al municipio de Arteixo en dos ocasiones no lo invalida. No es cierto que la Ordenanza recurrida y su informe técnico-económico se dirijan exclusivamente a la compañía recurrente.

b) El informe técnico-económico se halla más que justificado, habiendo cumplido las exigencias que emanan del artículo 25 TRLHL. El módulo MBR emana de la Orden Ministerial EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE de 18 de octubre).

c) No ha habido la creación artificial de un bien inmueble. El dato decisivo es que los terrenos de dominio público son usados o utilizados para una determinada actividad no agraria. Se trata de suelo rústico con utilidad industrial.

d) La recurrente se olvida de que estamos ante una disposición de carácter general y no ante una liquidación.

CUARTO .- Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 2 de septiembre de 2016, fijándose al efecto el día 29 de noviembre siguiente, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

La deliberación se ha extendido a lo largo de varias sesiones durante los meses de noviembre y diciembre de 2016.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- RED ELÉCTRICA discute en casación la sentencia dictada el 11 de febrero de 2016 por la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, desestimatoria del recurso 15126/2015, cuyo objeto fue el acuerdo del Pleno del Concello de Arteixo (A Coruña) por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Fiscal número 27, 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 A Coruña el día 30 de diciembre de 2014.

La referida resolución judicial, reproduciendo el contenido de una sentencia anterior de la propia Sala [de 20 de noviembre de 2015 -recurso 15120/2015-, ES:TSGAL:2015:9062 (objeto del recurso de casación 436/2016)], declara ajustada a Derecho la Ordenanza Fiscal impugnada, analizando dos cuestiones: **(i)** si la disposición general analizada infringe el artículo 31.1 de la Constitución Española y los artículos 24.1.a) y 25 TRLHL por imponer a las empresas suministradoras de servicios que ocupan o realizan un aprovechamiento especial del dominio público municipal el pago de dos tasas, las de las letras a) y c) del citado artículo 24.1; y **(ii)** si el artículo 4 de la Ordenanza, en relación con el anexo, en cuanto establece las tarifas de la tasa con apoyo en el informe técnico- económico, es acorde con las exigencias que emanan del repetido artículo 24.1.a) TRLHL. La sentencia precisa que ese precedente, sentado en relación con un sujeto pasivo titular de canalizaciones de gas, es aplicable también a RED ELÉCTRICA, que ocupa el dominio público municipal con los tendidos propios de su actividad.

La mencionada compañía articula su recurso en torno a dos motivos. En el primero, que sustenta en el artículo 88.1.d) de la Ley de esta jurisdicción, combate las conclusiones de la Sala de instancia sobre la segunda de las dos cuestiones abordadas en las sentencia, denunciando que, en cuanto confirma la legalidad del artículo 4 y de las las tarifas señaladas en el anexo de la Ordenanza impugnada, infringe el artículo 24.1.a). Con el segundo, cimentado en el artículo 88.1.c), se lamenta de la incongruencia por omisión en que incurre la referida sentencia al no responder a cuatro alegatos de su demanda.

La lógica que debe presidir todo pronunciamiento jurisdiccional impone que, alterando el orden utilizado por la compañía recurrente, iniciemos nuestro análisis por el segundo de los motivos indicados.

SEGUNDO .- RED ELECTRICA se queja de que los jueces *a quo* no ha contestado en la sentencia a los siguientes cuatro argumentos de la demanda: **(a)** el informe técnico-económico presenta peculiaridades que lo hacen inviable desde la perspectiva del artículo 25 TRLHL; **(b)** no patentiza, explica ni justifica el valor de mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento que grava la Ordenanza; **(c)** la cuantía de la tasa excede en muchísimo el valor de mercado de los terrenos objeto de aprovechamiento y **(d)** no se especifican el número de metros de línea de transporte de energía eléctrica que discurren por terrenos de dominio público municipal.

La sentencia recurrida se remite y reproduce otra anterior, que da respuesta a los argumentos expuestos en la demanda presentada en el recurso contencioso-administrativo que resuelve. A lo expuesto en dicho precedente (en el que el sujeto pasivo era una compañía suministradora de gas), tan sólo añade que los criterios sentados en el mismo resultan aplicables también a la recurrente (que se dedica al transporte y distribución de energía eléctrica). Esta circunstancia explica por qué en la sentencia que ahora analizamos no existe una total correspondencia con los argumentos de la demanda formalizada por RED ELÉCTRICA. Ahora bien, el que sea así, no lleva como automática consecuencia que la sentencia resulte incongruente por

defecto al no contener una expresa referencia a todos y a cada uno de los planteamientos de la demanda. Recuérdese que la congruencia que es exigible a todo pronunciamiento jurisdiccional se satisface también cuando la respuesta se produce de manera tácita por estar implícita en los razonamientos que constan en la motivación judicial.

Viene a cuento esta última reflexión porque el análisis de las cuestiones que hemos identificado con las letras (b) y (c), esto es, las relativas a si la Ordenanza impugnada justifica suficientemente el valor de mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento especial o el uso privativo que grava y a la denunciada circunstancia de que la cuantía del gravamen excede el valor de mercado de los terrenos objeto de aprovechamiento se encuentra presente en el fundamento jurídico tercero de la sentencia recurrida, en cuanto reproduce el contenido del fundamento jurídico quinto del precedente constituido por la sentencia de 20 de noviembre de 2015.

En efecto, en dicho pasaje de su pronunciamiento, ciertamente amplio y extenso, la Sala de instancia explica que el informe técnico-económico de la Ordenanza toma en consideración valores catastrales, indicando las fuentes, normativas o no, que justifican la elección y exponiendo el método seguido para calcular la base imponible, valores que en todo caso son inferiores al de mercado. Aquí está presente la respuesta que RED ELÉCTRICA echa en falta en relación con esos dos argumentos de la demanda.

La solución ha de ser distinta respecto de los otros dos, los identificados con las letras (a) y (d), en los que la compañía demandante denunciaba, respectivamente, que el informe técnico-económico es un documento abstracto y genérico, que sirve para cualquier municipio, que sólo contiene dos referencias al Ayuntamiento de Arteixo, y que más bien es un informe jurídico, en el que no especifica el número de metros de línea de transporte de energía eléctrica que discurre por terrenos de dominio público municipal. Respecto de estos dos planteamientos nada hay en la sentencia que pueda interpretarse como una contestación, ni siquiera tácita, por lo que hemos de concluir que incurre en el defecto que se denuncia en el segundo motivo de casación, con infracción de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución Española, que exigen que las

sentencias y demás pronunciamientos jurisdiccionales estén suficientemente motivados.

TERCERO .- Casada la sentencia de instancia por no responder a esos dos concretos motivos de la demanda, en virtud del artículo 95.2.c) de la Ley de esta jurisdicción, en relación con la letra d) del mismo precepto, nos corresponde suministrar ahora la respuesta judicial que la sentencia discutida hurtó.

A) RED ELECTRICA sostiene que el informe técnico-económico de la Ordenanza que combate es un documento formal y abstracto, que contiene escasas (sólo dos) referencias al Ayuntamiento en el que se ha de aplicar, que es más jurídico que técnico, que de sus 26 páginas sólo destina las números 7 a 18 a poner de manifiesto, explicar y justificar los criterios y parámetros utilizados para fijar la cuantía de la tasa y que, en realidad, sólo se refiere a instalaciones de transporte de energía eléctrica, siendo por ello, una Ordenanza "*ad personam*", esto es, destinada exclusivamente a ella misma. Todo lo anterior justifica que, en su opinión, se declare su invalidez.

El artículo 25 TRLHL, leído en conexión con el artículo 24.1.a) del propio texto, exige que los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se adopten a la vista de informes técnicos-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado de la utilidad que reportan dichos usos y utilización al sujeto pasivo.

El informe técnico-económico se erige así en pieza imprescindible para la cuantificación de la tasa, pero el precepto legal no facilita pautas sobre cuál deba ser el contenido o la forma exacta de tal documento, sin que nos corresponda a los órganos jurisdiccionales configurarlo. Tan sólo nos atañe fijar los criterios que permitan conocer cuál debe ser su contenido mínimo para dar satisfacción al designio plasmado por el legislador en el citado artículo 25, consistente en que la decisión impositiva adoptada por las entidades locales esté sustentada en datos económicos y técnicos debidamente explicitados y justificados, desarrollados de forma suficiente en el documento en cuestión.

El susodicho documento debe pues plasmar los datos, los parámetros o los módulos que sirven para determinar la base imponible y los elementos que justifican las cuotas que derivan de la aplicación del tipo de gravamen o de las tarifas sobre la base, indicando coherentemente su relación funcional con la utilidad que se grava [véase la sentencia de esta Sala de 8 de marzo de 2002 (casación 8793/1996, FJ 5º; ES:TS:2002:1643)].

Al ser esto así, no le asiste la razón a la compañía recurrente. Los argumentos que justifican esta conclusión son los siguientes:

1ª) La Ordenanza fiscal discutida establece la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local por las empresas dedicadas al transporte y suministro de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. Aquella utilización y ese aprovechamiento del dominio público local responden a las mismas pautas cualquiera que sea el municipio: los terrenos afectados tienen la misma naturaleza y las instalaciones cuyo establecimiento son su causa presentan iguales características (líneas aéreas de alta tensión, canalizaciones de gas, de agua, etc.). Por ello nada de extraño hay en que las ordenanzas de distintos ayuntamientos respondan a las mismas pautas y cuenten con igual justificación técnico-económica, siendo razonable que en el informe que justifica y explica el importe de la tasa y sus tarifas no se contengan más menciones a la concreta corporación local que las que resulten imprescindibles.

2ª) Cualquiera que sea la calificación que a cada cual le merezcan las consideraciones jurídicas y económicas que contiene el informe técnico-económico, lo cierto es que, como la propia RED ELÉCTRICA reconoce, dedica más de diez páginas a explicar los parámetros que sirven para determinar la base imponible de la tasa, dando cuenta de dónde procede cada elemento y el método seguido, por lo que mal puede sostenerse que dicho informe, que acompaña a la Ordenanza discutida, no cumple con el objetivo señalado por el legislador: poner de manifiesto el valor de mercado de la utilidad que se grava con la tasa y justificar las tarifas que se aplican.

Más adelante, el fundamento de esta afirmación se hará patente cuando, al resolver el primer motivo de casación, expongamos el contenido de la Ordenanza y de su informe técnico-económico.

3ª) No responde a la realidad la afirmación de que la Ordenanza fiscal recurrida y su informe técnico-económico persiguen gravar únicamente la ocupación que del dominio público local hace RED ELÉCTRICA con las instalaciones de su titularidad. Es una afirmación voluntarista que se diluye cuando se constatan los dos siguientes hechos: **(i)** la tasa se refiere no sólo a la utilización de dicho dominio público por la instalación de líneas aéreas de alta tensión, sino también por canalizaciones de gas y de agua, así como por otro tipo de instalaciones (leánse su título, el anexo y el contenido del informe técnico-económico), realidad que no se desdice por la circunstancia de que la justificación económica y técnica que aparece en dicho documento se detenga más en las instalaciones de transporte de energía eléctrica; y **(ii)** éste es el tercer recurso que resuelve esta Sala en relación con la Ordenanza del Ayuntamiento de Arteixo, en los otros dos las recurrentes, y por lo tanto sujetos pasivos, eran sociedades distintas e independientes de la ahora demandante, una dedicada al transporte y la distribución de gas y la otra al de energía eléctrica.

4ª) El hecho, sin más, de que el informe técnico-económico se sustente en un "informe tipo" realizado para la Federación Española de Municipios y Provincias por el gabinete que la asesora no niega su capacidad para justificar y sustentar la decisión impositiva que la Ordenanza incorpora. Ha sido elaborado por un asesor "jurídico" y otro "técnico", contando con los elementos precisos de una y otra naturaleza. Una vez incorporados a la decisión municipal conforman la voluntad del consistorio, siendo válido el susodicho informe si explicita, justifica y motiva los elementos técnicos y jurídicos que cimientan la tasa y su cuantía.

B) La Ordenanza es la norma jurídica que contiene los elementos configuradores del tributo: el hecho imponible, la determinación de la base, la fijación del tipo de gravamen, así como los demás elementos determinantes de la cuantía de la deuda tributaria [véase en este sentido el artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre,

General Tributaria (BOE de 18 de diciembre)]. Entre ellos no se cuenta el número de metros lineales de tendidos de red eléctrica que discurren por el dominio público municipal de Arteixo. Este no es un concepto normativo, no es un elemento configurador del tributo, sino un dato que ha de constar en la liquidación tributaria para determinar la deuda de cada sujeto pasivo. La reserva de ley (en sentido amplio, comprensiva cuando se trata de tributos locales de las ordenanzas fiscales) no exige expresar numéricamente en la norma las instalaciones cuyo establecimiento determina el uso o el aprovechamiento que constituye el hecho imponible, sino concretar ese hecho imponible, los elementos que han de servir para cuantificar la base y la cuota mediante cuya aplicación quedará determinada la deuda tributaria de cada sujeto pasivo, atendiendo, al tiempo de la liquidación (entonces sí), a la cantidad o intensidad de la utilización o el aprovechamiento, determinado por el número de metros lineales de suelo de dominio público afectado.

En definitiva, los dos argumentos de la demanda a los que la Sala de instancia no dio respuesta deben ser desestimados.

CUARTO .- Corresponde ahora examinar la cuestión de fondo suscitada en la demanda, que coincide con la que plantea el primer motivo del recurso de casación.

En síntesis, RED ELÉCTRICA sostiene que al determinar la base imponible atendiendo al valor catastral del suelo rústico con construcciones, considerando como tales la líneas eléctricas de alta tensión, la Ordenanza impugnada "se inventa" un nuevo tipo de bien inmueble, fijando un gravamen cuyo importe supera en mucho el valor de los terrenos sobre los que discurren las líneas eléctricas de alta tensión.

Un planteamiento muy semejante ha recibido respuesta negativa en las dos sentencias dictadas en los recursos de casación 336/2016 y 436/2016. La respuesta no puede ser ahora distinta. La disposición general impugnada es la misma, el contenido de la sentencia recurrida es idéntico y el recurso de casación plantea igual problema.

El artículo 4 de la Ordenanza discutida, que lleva por título «Bases, tipos y cuotas tributarias», dispone en sus dos últimos párrafos que:

«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 y clase que refleja el estudio, a 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 Anexos 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».

El anexo, en el grupo I («Electricidad»), establece la tarifa (cuota tributaria) para catorce tipos de instalaciones, que cifra en el 5% del valor del aprovechamiento (base imponible).

Ese valor de aprovechamiento está constituido, según se obtiene del anexo y del informe técnico-económico, por el producto de multiplicar el valor del inmueble (V), el coeficiente de relación con el mercado (RM) y la ocupación en metro cuadrado que corresponde a cada metro lineal (C). Por su parte, el valor del inmueble (V) es el resultado de sumar el valor catastral del suelo rústico con construcciones (A) y el valor de las instalaciones (B).

De este modo, la fórmula que define el valor del aprovechamiento (base imponible) es la siguiente:

$$\text{Base imponible} = (A + B) \times \text{RM} \times C$$

Donde:

A = Valor catastral del suelo rústico con construcciones, expresado en euros/m².

B = Valor de las instalaciones, calculado por la inversión en la construcción de la instalación, reflejado en fuentes normativas y en estudios de mercado especializados que contienen valores reales de proyectos de instalación ya en funcionamiento, que el Catastro tiene en cuenta en sus publicaciones y estudios.

RM = Factor, previsto en la normativa catastral, para reducir el valor obtenido a la mitad, con el fin de que no superar el valor de mercado.

C = Ocupación en metros cuadrados que corresponde a cada metro lineal según el tipo de instalación.

QUINTO .- El artículo 24.1.a) TRLHL dispone que, con carácter general, el importe de las tasas previstas por la 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, si los bienes afectados no fuesen de dominio público.

Y añade 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, como ya se ha indicado, precisa que tal valor se determinará a la vista de informes técnicos- económicos, que se incorporarán al expediente que desemboca en la adopción del correspondiente acuerdo.

En interpretación de estos preceptos, hemos señalado [véanse, por todas, las sentencias de 11 de diciembre de 2014 (casación 443/2014, FJ 4^o); ES:TS:2014:5171),

20 de mayo de 2016 (casación 3937/2014, FJ 4º; ES:TS:2016:2188) y 19 de julio de 2016 (casación 2505/2015, FJ 4º; ES:TS:2016:3484) 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. Constituye un concepto jurídico indeterminado.

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

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

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

En la citada sentencia de 20 de mayo de 2016 y en la posterior de 8 de junio de 2016 (casación 1869/2015, FJ 5º; ES:TS:2016:2662), hemos precisado el contenido de los requisitos que han de reunir los métodos y criterios de cuantificación, pudiendo afirmarse a la luz de lo allí expuesto que:

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

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

A la vista de las anteriores pautas jurisprudenciales, podemos anunciar que la tesis de la sociedad recurrente está abocada al fracaso.

SEXTO .- RED ELÉCTRICA critica la sentencia recurrida porque avala los criterios contenidos en el dictamen técnico-económico que informa la Ordenanza. En esencia, se lamenta de que se consideren las instalaciones eléctricas de transporte secundario y distribución como construcciones, error que se comunica al valor catastral del suelo rústico, por tomar en cuenta esas "construcciones", y a la fórmula de cálculo, por incluir el valor de las mismas.

Vaya por delante que la recurrente no achaca al informe técnico-económico ser impreciso o carecer de motivación. Tampoco atribuye a los criterios que discute la condición de arbitrarios o no objetivos, no transparentes o discriminatorios. Tan sólo los reputa inadecuados, puesto que, en su opinión, no responden a la voluntad de legislador de que el importe de la tasa sea equivalente al valor de mercado de la utilidad obtenida por el sujeto pasivo por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, como si los bienes que lo integran no fueran *extra commercium* , y ello por atribuir a las instalaciones de transporte y distribución de electricidad la condición de construcciones.

Pues bien, ante tal planteamiento se han de sentar las siguientes conclusiones:

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 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE de 8 de marzo) [«TRLRHL» en adelante], 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 TRLRHL)], 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) TRLRHL], lista abierta que permite calificar de tales a las líneas aéreas de alta tensión a que se refiere la Ordenanza discutida en el anexo I.

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 electricidad, 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 energía eléctrica.

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 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. No compartimos la perplejidad de la recurrente ante la eventualidad de que el valor de la utilidad pueda ser superior al catastral del suelo por el que discurren las líneas, porque, como ya hemos indicado, no se trata de gravar un suelo rústico de uso agropecuario, sino la utilidad que le reporta al sujeto pasivo la utilización privativa o el aprovechamiento especial del mismo, con exclusión de los demás, para una actividad netamente industrial consistente en transportar y distribuir energía eléctrica.

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 dimanar de la jurisprudencia.

En consecuencia, la pretensión de anulación deducida por RED ELÉCTRICA debe ser desestimada.

OCTAVO .- En resumen:

1º) Debemos estimar el segundo motivo de casación, en cuanto la sentencia de instancia incurre en incongruencia omisiva por no dar respuesta a dos de las cuestiones suscitadas en la demanda: la falta de idoneidad del informe técnico-económico por sus características y por no expresar el número de metros lineales de tendido eléctrico aéreo de alta tensión que discurren por el dominio público del Ayuntamiento de Arteixo.

2º) Resolviendo el debate en torno a dichas dos cuestiones, debemos desestimar la pretensión de nulidad suscitada en la demanda.

3º) Procede desestimar la cuestión de fondo, declarando la conformidad a Derecho del artículo 4 y del Anexo de la Ordenanza fiscal recurrida.

NOVENO .- La estimación, aún en parte, del recurso de casación determina que no proceda hacer un expreso pronunciamiento sobre las costas causadas en su tramitación, pronunciamiento que ha de hacerse extensivo a las de la instancia, habida cuenta de los términos en que se ha suscitado y resuelto el debate en esa instancia y en casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : **1º)** Acoger el segundo de los motivos del recurso de casación 947/2016, interpuesto por RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.,

contra la sentencia dictada el 11 de febrero de 2016 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso 15126/2015, pronunciamiento jurisdiccional que anulamos en cuanto incurre en incongruencia omisiva por no dar respuesta a dos de las cuestiones suscitadas en la demanda: la falta de idoneidad del informe técnico- económico por sus características y por no expresar el número de metros lineales de tendido eléctrico aéreo de alta tensión que discurren por el dominio público del Ayuntamiento de Arteixo. **2º)** Desestimar la demanda formalizada por la mencionada compañía en el referido recurso contencioso-administrativo y declarar la conformidad a Derecho del acuerdo del Pleno del Concello de Arteixo (A Coruña), por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Fiscal número 27, 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 A Coruña el día 30 de diciembre de 2014. **3º)** No hacer una expresa condena sobre las costas, tanto las causadas en la instancia como en esta casación.

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

Así se acuerda y firma.

Manuel Vicente Garzon Herrero	Nicolas Maurandi Guillen	Emilio Frias
Ponce	Joaquin Huelin Martinez de Velasco	Jose Antonio Montero
Fernandez	Juan Gonzalo Martinez Mico	Rafael Fernandez Montalvo

TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo

VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula el Excmo. Sr. Magistrado Don Emilio Frias Ponce a la sentencia recaída en el recurso de casación número 947/2016. Con el mayor respeto que me merece el criterio de la mayoría no puedo compartir la posición que defiende, en relación al fondo, en cuanto viene a avalar los criterios contenidos en el dictamen técnico-económico que informa la Ordenanza impugnada pese a utilizar como parámetro para fijar el valor de la utilidad derivada del aprovechamiento especial gravado no sólo el valor del suelo del bien de dominio público afectado sino además el valor de las instalaciones realizadas para el disfrute del aprovechamiento y desempeño de la propia actividad de transporte ejercitada a través de ellas. Comparto íntegramente el voto particular que también formula el Presidente de la Sección, defendiendo la imposibilidad de computar las obras y construcción de titularidad de las entidades que utilizan el dominio público local, en cuanto otra cosa supondría desconocer el régimen legal de cuantificación que establece el art. 24.1 a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que se refiere al valor de mercado de la utilidad del aprovechamiento especial. En mi opinión incluir en la retribución del aprovechamiento especial de los terrenos que ocupan las instalaciones de transporte el valor de éstas, calculado por la inversión en su construcción, porque tras la correspondiente autorización el suelo rústico afectado pierde la naturaleza esencialmente agraria, permitiendo un rendimiento industrial para el que la utilización del suelo resulta un elemento primordial, 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. Por otra parte, la expresión que el art. 24.1 a) citado utiliza permitiendo que las Ordenanzas fiscales puedan 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, en modo alguno puede entenderse en el sentido de que se refieran a la naturaleza específica de la actividad que sobre los bienes de dominio público se vaya a desarrollar, sino a las características e intensidad de la ocupación del bien de dominio público. Por ello 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. En definitiva,

considero que el valor de la inversión realizada no puede incrementar el valor del suelo, porque las líneas que como consecuencia del aprovechamiento obtenido instale el obligado tributario no forman parte preexistente del bien inmueble objeto de valoración, sin que pueda invocarse, en contra, que para el cálculo de la tasa se tuvo en cuenta el valor catastral del inmueble ocupado, que está integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones, toda vez que la Ordenanza se refiere a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, esto es, por las instalaciones que realizan el aprovechamiento especial, encontrándonos ahora ante un supuesto de aprovechamiento especial de un dominio público constituido por terrenos rústicos, carente de construcción alguna. Por todo ello, a mi entender el recurso debió haberse estimado en su integridad, con la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, así como de la Ordenanza que confirma.

Emilio Frias Ponce

TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo

VOTO PARTICULAR

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. Manuel Vicente Garzon Herrero A LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL RECURSO DE CASACIÓN NÚMERO 947/2016 Dos son las cuestiones básicas que este recurso plantea, primero, precisar el alcance del artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo) cuando regula el modo de cálculo del importe de las tasas por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Segundo, si el importe fijado como «valor de mercado» es

ajustado a Derecho. Por lo que hace a la primera de las cuestiones y muy específicamente si son computables las obras y construcciones de titularidad de las entidades que utilizan el dominio público local a efectos de apreciar el valor del dominio ocupado (utilizado) la respuesta no puede ser más que negativa, desde mi punto de vista. Efectivamente, el tenor literal del precepto citado no consiente que se tome en consideración otros bienes que no sean los de dominio público. La inclusión de las «obras y construcciones» de la actora, por ser de su titularidad, y no de dominio público, quedan fuera del ámbito del precepto que examinamos. No me parece que esta cuestión, por su obviedad, requiera más razonamientos. Idéntica conclusión merece el segundo problema, el referente a la cuantificación del dominio público local. Entiendo que la inclusión, indebida, de las «obras y construcciones de la actora» en la valoración del «suelo rústico» distorsiona totalmente el valor del espacio aéreo ocupado y al que llegan a atribuirse valores estratosféricos por hectárea, por lo que, en mi opinión, 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. Ello sin dejar de poner de relieve la contradicción que supone la diferente valoración de los mismos terrenos en función de las distintas instalaciones que sobre ellos discurren, pues las diferentes instalaciones podían incidir en la diferente utilidad obtenida por los usuarios del espacio, pero no en diferentes valoración del mismo bien. Por todo ello, considero que el recurso contencioso-administrativo de la entidad demandante debió ser estimado.

Manuel Vicente Garzon Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

VOTO PARTICULAR

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. Juan Gonzalo Martínez Mico A LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL RECURSO DE CASACIÓN NÚMERO 947/2016. Me adhiero a los votos particulares que formulan D. Manuel Vicente Garzon Herrero y D. Emilio Frias Ponce a la sentencia recaída en el recurso de casación num. 947/2016. Juan Gonzalo Martínez Mico

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Joaquin Huelin Martínez de Velasco, junto con los votos particulares que formulan los magistrados D. **Manuel Vicente Garzon Herrero** , D. **Emilio Frias Ponce** y D. Juan Gonzalo Martínez Mico, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.