



Roj: **STS 3811/2017 - ECLI:ES:TS:2017:3811**

Id Cendoj: **28079130022017100387**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **19/10/2017**

Nº de Recurso: **2145/2016**

Nº de Resolución: **1581/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE DIAZ DELGADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 1966/2016,**
STS 3811/2017

SENTENCIA

En Madrid, a 19 de octubre de 2017

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación 2145/2016, interpuesto por por el ayuntamiento de La Font de la Figuera representada por el Procurador Don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, contra la sentencia de fecha 12 de mayo de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 43/2015 , interpuesto contra el Acuerdo Plenario del ayuntamiento de La Font de la Figuera de 1 de octubre de 2014 [B.O.P. de 21 de noviembre], aprobatorio de la ordenanza 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 sido parte recurrida la mercantil Red Eléctrica de España. S.A.U., representada por el Procurador Don Jacinto Gómez Simón.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Diaz Delgado

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La sentencia recurrida en su parte dispositiva sostiene lo siguiente:

"Se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil Red Eléctrica de España. S.A.U. contra el Acuerdo Plenario del ayuntamiento de La Font de la Figuera de 1 de octubre de 2014 [B.O.P. de 21 de noviembre], aprobatorio de la ordenanza 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, anulándose el artículo 4 de la misma y los anexos en lo que al citado precepto se refieren. No se hace expresa imposición de costas".

SEGUNDO.- La recurrente formalizó su escrito de interposición y terminó suplicando la estimación del recurso y que se declarara conforme a derecho la Ordenanza Fiscal y en especial su artículo cuarto.

TERCERO.- La mercantil Red Eléctrica de España. S.A.U., se opuso al presente recurso solicitando su desestimación con imposición de costas procesales a la recurrente.

CUARTO.- Para el acto de votación y fallo se señaló la audiencia del día 3 de octubre de 2017, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida en el fundamento jurídico Quinto sostiene lo siguiente:



"QUINTO.- Esta Sala comparte íntegramente los razonamientos de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid de fecha 29 de enero de 2016, dictada en el recurso Nº 1.456/14 . Nos remitimos para la resolución de las restantes cuestiones, al ser idénticas a las aquí planteadas, al Fundamento Cuarto de la misma.

En él se declaró lo siguiente: "No se discute que la entidad mercantil recurrente RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U., ejercita en el término municipal del Ayuntamiento demandado la actividad de transporte de energía eléctrica, siendo de naturaleza rústica (principalmente, labradío seco) los terrenos ocupados por las líneas aéreas eléctricas de su titularidad, incluidas las zonas de servidumbres y seguridad adicionales.

Lo que hace el Ayuntamiento demandado en la Ordenanza recurrida es calcular el valor de mercado de la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento especial conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley del Catastro inmobiliario, según el cual el valor catastral es el determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro inmobiliario y está integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones. Y en base a esta previsión normativa suma ambos valores, esto es, el valor catastral del suelo y el valor catastral de la instalación que lo ocupa, aplicando las Órdenes Ministeriales EHA/3188/2006 y EHA/2816/2008, y además lo hace mediante la fórmula del "valor del suelo rústico ocupado con construcciones" corregido en función de las características particulares del inmueble, en este caso mediante la aplicación del coeficiente RM que aplica la normativa catastral, y que tiene por objeto reducir el valor catastral a la mitad para evitar que el valor final supere el del mercado.

En este sentido el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo , que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, establece en su apartado primero que El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo". Y el tercero que Se entiende por suelo de naturaleza rústica aquel que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, ni esté integrado en un bien inmueble de características especiales. La propia normativa catastral prevé la valoración del suelo rústico ocupado por construcciones (artículo 30 y Disposición Transitoria primera del Real Decreto Legislativo 1/2004), estableciendo esta Disposición Transitoria en el apartado primero que las construcciones ubicadas en suelo rústico que no resulten indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, mantienen su naturaleza urbana hasta la realización, con posterioridad al 1 de enero de 2006, de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, cualquiera que sea la clase de inmuebles a los que éste se refiera, todo ello conforme a la redacción introducida por la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 .

Por su parte, el artículo 4 de la Orden EHA/3188/2006 recoge los Módulos aplicables a la valoración del suelo rústico ocupado por construcciones. Y el artículo 7.4 del Real Decreto Legislativo 1/2004 nos dice que A efectos catastrales, tendrán la consideración de construcciones: b) Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, considerándose como tales, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, muelles, pantalanes e invernaderos, y excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.

Vemos entonces como el apartado b) a la hora de considerar como construcciones a efectos catastrales determinadas instalaciones, emplea una fórmula abierta, de numerus apertura, al decir "entre otras"; lo mismo sucede con la Orden EHA/3188/2006, cuando al ofrecer una definición de tipologías extensivas (artículo 5), comprende las destinadas a construcciones tales como plantas desoladoras, potabilizadoras y depuradoras, pistas de esquí, aeródromos, plantas de tratamiento de residuos, vertederos, canteras y minas a cielo abierto, piscifactorías, balsas de riego, embalses y presas que no tengan la consideración de bienes inmuebles de características especiales, así como las restantes construcciones que, por su superficie y vinculación funcional, sean de similares características".

De esta manera, la Administración ha considerado las instalaciones eléctricas como construcciones - aprovechando que la normativa catastral no contiene una lista cerrada de instalaciones que puedan encajar en las diferentes tipologías que recoge la norma- a los solos efectos de poder calcular la tasa, haciéndolo conforme a un valor, valor catastral del suelo de dominio público local ocupado, y por tanto a los solos efectos de determinar el valor de mercado de la utilidad derivada de la ocupación o aprovechamiento especial del dominio público.

El informe pericial que sustenta la demanda pone de manifiesto que mientras que según la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León el precio de mercado en tierra de labor de secano en el municipio demandado es de 0,352 €/m², sin embargo, la Ordenanza obtiene un valor de aprovechamiento sobre el valor del inmueble (cuota tributaria final) de entre 0,43 €/m² y 0,69 €/m² por año, de lo que se deduce que pretende cobrar todos los años como tasa por ocupación de dominio público un valor equivalente a entre 1,4 y 2,3 veces el valor en compra de los terrenos; que no solo es inapropiado incluir el valor mismo de las instalaciones construidas por REE, del que se discrepa, sino también valorar el suelo como suelo con construcciones cuando lo que debe



valorarse es la situación inicial del suelo público antes de la ocupación, es decir, como suelo rústico desocupado; que también se toma como base imponible el valor total del suelo como si la ocupación o el aprovechamiento especial limitara en su totalidad el uso y disfrute del suelo por su propietario, desconociendo que la naturaleza del hecho imponible se corresponde con una servidumbre de vuelo de cables eléctricos, que no impide la disposición del suelo para usos agropecuarios, deportivos o recreativos; y que la rentabilidad anual del 5% está alejada de la realidad, cuando la rentabilidad natural del suelo rústico es del 0,641%, proponiendo un método alternativo de valoración del que resultaría, por ejemplo para la tarifa A1, un pago anual de 0,187 €/ml/año frente a los 12,230 €/ml/año de la Ordenanza, en base a la misma conversión aplicada por ésta de 17,704 m²/ml.

El informe pericial aportado con la contestación a la demanda, tras poner de manifiesto la clara diferencia de magnitud existente entre los valores de aprovechamiento y tarifas de la anterior de 11,020 €/m a 26,760 €/m, y la nueva Ordenanza de 0,553 €/m a 12,230 €/m en esencia considera que la empresa podría ser considerada como superficiaria del suelo, con derecho a construir y explotar sobre el mismo una línea eléctrica de alta tensión, que no solo ocupa suelo, vuelo y subsuelo, sino que establece una serie de servidumbres y zonas de seguridad adicionales a la construcción en sí, debiendo además de realizar directamente sobre el terreno y con una determinada frecuencia una serie de actuaciones no solo en el momento de la construcción de la línea, sino también durante las labores de operación y mantenimiento como la preparación; que pudiendo realizar distintas aproximaciones al no existir una fórmula o método obligado de valoración de dicho derecho de superficie, estima que el valor del arrendamiento de este derecho en un mercado libre depende en gran medida de las rentas de la actividad de bajo riesgo de transporte y distribución de energía eléctrica de cada una de las líneas aéreas que ocupan el dominio público el valor residual de las construcciones e instalaciones es nulo en este caso, rentabilidad que según la normativa del sector eléctrico sería sobre el 4,56% del valor unitario de inversión; el informe corrobora el método seguido en la Ordenanza con arreglo a los procedimientos de valoración catastral de valorar: el suelo rústico construido, que parte del MBR (Módulo Básico de Repercusión de menor valor de los polígonos de la Ponencia de Valores) en suelo urbano (37,80 €/m²), al que se aplica el coeficiente C1 para uso industrial construcción extensiva (0,100) y el coeficiente C2 para construcción extensiva (0,0150) y el factor de actualización (Fa, en este caso, 1,000), con el resultado de 0,057 €/m²; a dicho valor se añade el de construcción por unidad de longitud, que viene dado por el valor de inversión necesario para la construcción de las líneas eléctricas y que debe asemejarse al valor de reposición, siendo el valor final de inversión adoptado por la Ordenanza para obtener el valor del aprovechamiento, aplicando el coeficiente de mercado (0,5) muy inferior al establecido en la Orden ITC/368/2011, lo que arroja valores por metro cuadrado que van desde 8,990 €/m² hasta 25,489 €/m²; que en cuanto a la superficie ocupada por unidad de longitud de línea, que debería incluir la servidumbre de vuelo, de paso, zonas de seguridad, etc., la Ordenanza solo ha tenido en cuenta como afección el ancho de la zona de servidumbre de vuelo obtenida de las especificaciones del sector eléctrico; y que se obtiene así la superficie en metros cuadrados ocupada por unidad de longitud, aplicándose finalmente el coeficiente de aprovechamiento del 5%, con el abanico de cuotas ya dicho.

En relación con el informe de la demanda el de la contestación entiende que dado que en rústica no hay ponencia de valores, obteniéndose el valor catastral del resultado de capitalizar al 3% el importe de las bases liquidables vigentes desde hace 30 años para la Contribución Rústica y Pecuaria -por lo que debería ser corregido al alza-, dicho valor catastral no guarda relación directa con el valor de mercado sino exclusivamente con la capacidad productiva agrícola del terreno, y no con la capitalización de rentas de la actividad de transporte o distribución de energía eléctrica en la situación y uso actual del suelo, teniendo en cuenta el informe de la demanda exclusivamente y de modo indebido las rentas derivadas de las actividades agropecuarias; que los valores medios de mercado en base a los datos de la Junta de Castilla y León son valores medios de transmisión de suelos entre particulares para usos agrarios y nunca como suelos públicos -con posibles rendimientos derivados de pastos, caza, fijación del carbono, valor recreativo, paisajísticos, contingentes de no uso- afectados por líneas eléctricas; que solo tiene en cuenta la ocupación de la servidumbre de vuelo pero no la zona ocupada por las zonas de seguridad y servidumbre de paso, de ahí el carácter extensivo de la ocupación.

Así las cosas, y al margen de: 1) si las líneas eléctricas merecen o no el calificativo estricto de construcción de tipología extensiva -aunque a diferencia de éstas no ocupan físicamente la totalidad del terreno sobre el que se instalan, al sobrevolarlo- pues lo decisivo es si el concepto podría o no servir a los fines de valoración perseguidos; y 2) que ya hemos dicho que el valor catastral del suelo afectado es un parámetro en principio válido de cuantificación aunque no necesariamente exclusivo o excluyente de otros factores distintos o complementarios que se adecuen al fin perseguido, de ahí que desde esta perspectiva tampoco quepa rechazar de plano otros posibles criterios, como el del precio de mercado de transacciones de terreno rústico de secano entre particulares por el solo hecho de que aquí se trate de suelo de dominio público pues precisamente el artículo 24 TRLHL pretende fijar un valor como si los bienes afectados no fuesen de dominio público, al margen de todo ello, decimos, parece claro que la cuestión nuclear se reduce a si la valoración de la utilidad derivada del aprovechamiento ha de contemplar exclusivamente el suelo rústico sobre el que discurren las líneas eléctricas



(suelo desocupado) o si en mayor o menor medida debe también contemplarse la propia actividad de transporte o distribución de energía ejercida a través de éstas, cuestión que ha de ser resuelta con arreglo a las siguientes consideraciones:

a) El artículo 57 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece que 1. La servidumbre de paso de energía eléctrica tendrá la consideración de servidumbre legal, gravará los bienes ajenos en la forma y con el alcance que se determinan en la presente ley y se regirá por lo dispuesto en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en la legislación mencionada en el artículo anterior, así como en la legislación especial aplicable.

2. La servidumbre de paso aéreo comprende, además del vuelo sobre el predio sirviente, el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de cables conductores de energía, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan.

3. La servidumbre de paso subterráneo comprende la ocupación del subsuelo por los cables conductores, a la profundidad y con las demás características que señale la legislación urbanística aplicable, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan.

4. Una y otra forma de servidumbre comprenderán igualmente el derecho de paso o acceso y la ocupación temporal de terrenos u otros bienes necesarios para construcción, vigilancia, conservación, reparación de las correspondientes instalaciones, así como la tala de arbolado, si fuera necesario.

Y el artículo 162, sobre relaciones civiles, del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, señala que 1. La servidumbre de paso de energía eléctrica no impide al dueño del predio sirviente cercarlo o edificar sobre él, dejando a salvo dicha servidumbre, siempre que sea autorizado por la Administración competente, que tomará en especial consideración la normativa vigente en materia de seguridad. Podrá, asimismo, el dueño solicitar el cambio de trazado de la línea, si no existen dificultades técnicas, corriendo a su costa los gastos de la variación, incluyéndose en dichos gastos los perjuicios ocasionados.

2. Se entenderá que la servidumbre ha sido respetada cuando la cerca, plantación o edificación construida por el propietario no afecte al contenido de la misma y a la seguridad de la instalación, personas y bienes de acuerdo con el presente Real Decreto.

3. En todo caso, y para las líneas eléctricas aéreas, queda limitada la plantación de árboles y prohibida la construcción de edificios e instalaciones industriales en la franja definida por la proyección sobre el terreno de los conductores extremos en las condiciones más desfavorables, incrementada con las distancias reglamentarias a ambos lados de dicha proyección. Para las líneas subterráneas se prohíbe la plantación y construcciones mencionadas en el párrafo anterior, en la franja definida por la zanja donde van alojados los conductores incrementada en las distancias mínimas de seguridad reglamentarias.

b) En el presente caso y a diferencia de otras anteriores Ordenanzas, en las que en el Grupo de Electricidad se diferenciaban cuotas tributarias para, de un lado, torres, postes o transformadores, supuesto genuino de ocupación o utilización privativa del dominio público -como puede ser la instalación de un kiosco en la vía pública- en cuanto impide totalmente su utilización por los demás interesados y, de otro, para líneas aéreas de tensión, supuesto más bien de aprovechamiento especial -como el de las entradas de vehículos a través de las aceras (vados)- en cuanto, sin perjuicio de las limitaciones consecuentes a las zonas de servidumbre y seguridad, no excluye de modo absoluto otros posibles usos del suelo (agropecuarios, recreativos) sobre el que discurren, el modelo de Ordenanza que ahora nos ocupa parece prescindir de aquellos elementos y se limita a fijar las tarifas correspondientes a las distintas categorías de líneas aéreas de alta tensión.

Es claro, pues, que nos encontramos ante un supuesto de aprovechamiento especial del dominio público pues el transporte o distribución de energía eléctrica se lleva a cabo mediante tendidos eléctricos que cruzan o sobrevuelan bienes de dominio público y que aunque, ciertamente, necesitan del establecimiento de postes su ocupación es de mínimo/insignificante alcance en relación al tendido de la línea, sin que a los efectos que nos ocupan sea imprescindible calificar jurídicamente el derecho -si servidumbre, usufructo, superficie, arrendamiento- en que dicho aprovechamiento consiste pues lo esencial es que conforme al artículo 56 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, los efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica respecto de los bienes de dominio público lleva implícita la autorización para su uso privativo o aprovechamiento especial mediante el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica, obtenida la cual el uso efectivo de dichos bienes para el transporte de la electricidad - uso, si no de vocación permanente, sí indefinido, STS de 2 de enero de 2015 - conlleva una mayor intensidad de dichos bienes que habilitan la imposición de la tasa que nos ocupa.

c) A juicio de la Sala la valoración catastral del bien afectado que se efectúa en la Ordenanza impugnada teniendo en cuenta de modo preponderante, decisivo, la actividad industrial que se desarrolla sobre el mismo,



valorando el suelo con construcciones y el valor de las instalaciones (lo que el Ayuntamiento refiere como valor de explotación) es un método renovado pero teleológicamente coincidente con el anteriormente seguido de valorar esa misma actividad a través de la ponderación de otros parámetros.

Como quedó reseñado, la justificación tanto en la instancia como en casación de la bondad del método de valoración seguido por las anteriores Ordenanzas consistía, en síntesis, en que como el tipo de instalación afectada es de carácter industrial, el uso del suelo será industrial; que estamos ante un suelo rústico de uso industrial y que dicha característica le convierte en algo más profundo de lo reflejado en las ordenanzas fiscales municipales sobre el aprovechamiento especial del demanio; que la legislación catastral diferencia entre bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, pero no contiene los bienes industriales o de uso industrial. De ahí que esté justificado por el propio funcionamiento y rendimiento del sistema eléctrico acudir a la media de los valores catastrales de los inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales porque la actividad de transporte se realiza a través de una elevada proporción de elementos conductores de alta tensión sitos en suelo urbano, no teniendo sentido aislar esta realidad para valorar el aprovechamiento; que el suelo ocupado por las infraestructuras de transporte de electricidad es rústico en su mayor parte, pero esa es una mera clasificación genérica, pues es innegable que su utilización es 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; que se trata, por tanto, de un suelo especial no regulado que es rústico, por su calificación catastral; urbano, por existir muchos tramos de línea que discurren por suelo urbano y construcciones sobre suelo rústico que permiten calificarlo como urbano, y de características especiales, porque las líneas, postes, torres, etc. constituyen elementos de actividades que, conforme a la regulación sectorial eléctrica, sirven y complementan otras actividades eléctricas, cuyas infraestructuras son BICES a efectos catastrales; que, por ello, es adecuado acudir para determinar el valor de mercado del aprovechamiento de este "suelo rústico de uso industrial" a la media de los tres valores en el municipio, sin que tal sistema esté vedado en la legislación aplicable, siendo precisamente el uso industrial y la falta de regulación concreta del mismo en suelo rústico, lo que impide ceñirse de forma estricta a la naturaleza catastral del suelo para determinar "el valor de mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento"; o que es inadmisibles que la retribución del aprovechamiento especial de los terrenos que ocupan las instalaciones de transporte eléctrico sea valorada únicamente como si se tratara del aprovechamiento especial de suelo rústico porque tras la tramitación del proyecto y sus correspondientes autorizaciones el suelo rústico afectado pierde la naturaleza esencialmente agraria, permitiendo un rendimiento industrial para el que la utilización de ese suelo resulta un elemento primordial. No cabiendo olvidar que esas actividades industriales no comportan beneficio económico alguno para el municipio, sólo aprovechan su demanio, dado que la entidad local en que se ubican las instalaciones eléctricas ni siquiera participa en la recaudación de los tributos estatales.

Por tanto, y sin perjuicio de lo que luego se dirá, es claro que la motivación actual en orden a valorar el suelo rústico con construcciones y, sobre todo, las propias instalaciones, es sustancialmente idéntica a la ya enjuiciada si bien ahora reconducida desde una variedad de parámetros entonces rechazados por su desproporción y falta de relación con el terreno y ubicación objeto de valoración -con el resultado de incremento artificial y excesivo de la base imponible sobre la que aplicar el coeficiente de aprovechamiento- hasta un único parámetro teóricamente válido, el del valor catastral del propio bien, pero que en su definitiva determinación incluye elementos ajenos a la utilidad objeto de gravamen.

d) Al entender de la Sala la expresión utilizada por el artículo 24.1 a) del TRLRHL sobre que las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso los criterios y parámetros que permiten definir el valor de mercado de la utilidad derivada, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o aprovechamiento especial del bien, no se está refiriendo propiamente a la naturaleza específica de la actividad -aquí, instalación de líneas de transporte o distribución de energía eléctrica- que sobre los bienes vaya a desarrollar a su instancia y a su costa el sujeto pasivo de la tasa, sino a las características e intensidad -utilidad- de la ocupación o aprovechamiento del bien de dominio público, esto es, a si se trata de una ocupación física del suelo y/o subsuelo, si la ocupación va a ser total o parcial, si se trata solo del aprovechamiento del suelo, si ello implica o no la exclusión absoluta de otros usos, o si, por ejemplo, la utilización o aprovechamiento del bien conllevará la existencia de otras afectaciones contiguas a modo de servidumbres y zonas de seguridad.

Por ello, y sin perjuicio de las matizaciones que luego efectuaremos, el valor del bien de dominio público ocupado o aprovechado ha de ir referido a su valor antes de la ocupación o aprovechamiento para cuantificarlo, luego, en función de la intensidad y extensión del mismo; el designio de la tasa objeto de análisis no es gravar una actividad económica - agropecuaria o industrial, la que sea-, ni, por tanto, el valor de una explotación en funcionamiento, ni tampoco una determinada capacidad económica aflorada con ocasión de una construcción, como si la disposición enjuiciada fuera un impuesto cuya base imponible viniera dada por el valor de lo construido (ICIO).



En definitiva, el mayor o menor potencial rendimiento de la explotación, vinculado entre otros factores empresariales al valor de las construcciones, es decir, al valor de la inversión realizada por el sujeto pasivo según categoría y tipos de líneas aéreas para disfrutar del aprovechamiento y desempeñar la actividad, que la Ordenanza incorpora de modo tan extraordinariamente relevante incrementa el valor del suelo desde los 0,057 €/m² con valores en euros que van desde 14,534 hasta 50,978, según los tipos de líneas-, es un valor por completo ajeno al concepto de utilidad del aprovechamiento tal y como lo hemos definido; en este sentido podemos significar, por ejemplo, que la tasa por vados en aceras o por reserva de vías públicas para aparcamientos no parece pueda fijarse en función del modelo de vehículo, ni la ocupación de aceras con mesas o sillas por el mayor o menor valor del mobiliario.

No se enjuicia pues si la normativa catastral (ORDEN EHA/3188/2006) permite valorar los bienes inmuebles teniendo en cuenta el valor singularizado de las construcciones/instalaciones en ellos existentes, sino que lo que en todo caso se rechaza es que las instalaciones que como consecuencia del aprovechamiento obtenido construya el sujeto pasivo formen parte preexistente del bien inmueble objeto de valoración; dicho de otro modo, la realidad física que el dominio público ofrece al mercado y que el sujeto pasivo adquiere mediante su aprovechamiento es, sin duda, suelo rústico sin construcciones y no una explotación industrial en funcionamiento; de hecho, no se discute que concluida su explotación el valor residual de tales construcciones e instalaciones es nulo ya que según la propia regulación del sector eléctrico deben ser desmontadas una vez terminada la actividad de distribución y transporte de electricidad.

e) No se comparte, pues, el criterio favorable a la inclusión del valor de las instalaciones contenido, por todas, en la STSJ de Galicia de 9 de diciembre de 2015, recurso 15121/2015, en la que se dice que «Esta fórmula no se puede reprochar jurídicamente en tanto que la Administración lo que pretende con ella es calcular la tasa teniendo en cuenta el valor catastral del inmueble ocupado. Esto ha sido admitido por el Tribunal Supremo, y justifica entonces la aplicación de la normativa catastral. Por tanto, en el cálculo de este valor no se puede excluir el de las instalaciones que discurren por el dominio público local, pues como queda dicho, el valor catastral está integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones corregido en función de las características particulares del inmueble (en este caso mediante la aplicación de un coeficiente, no discutido por la actora, como es el coeficiente RM que aplica la normativa catastral, y que tiene por objeto reducir el valor de mercado a la mitad evitando precisamente que el valor final supere el del mercado)».

El Ayuntamiento demandado también alega en nuestro caso que el Tribunal Supremo ha admitido dicho criterio de valoración de suelo rústico ocupado, es decir, con las instalaciones levantadas por el propio sujeto pasivo; es cierto que la conocida STS de 16 de febrero de 2009 -casación 5082/05- señala que «lo que no puede ponerse en entredicho es que el Ayuntamiento de Badalona elaboró un informe técnico-económico en el que hizo constar los diversos valores -del suelo, de la construcción, de los solares, etc.- a partir de los que pretendía aproximarse al valor de mercado del dominio público, del que luego estima un valor de usufructo, incluso con los criterios de otras normas fiscales, para determinar ese valor de mercado de la utilidad derivada de la utilización o aprovechamiento del dominio que ha de utilizarse, por imperativo legal, para establecer la cuantía de esta clase de tasas». Sin embargo, tales consideraciones no se estiman aplicables a casos como el que nos ocupa pues la Ordenanza de Badalona se estaba refiriendo a líneas fijas que transcurren por las vías públicas urbanas donde, en efecto, hay construcciones, pero, como ya se ha dicho, las líneas aéreas eléctricas discurren por suelo rústico; de hecho, la STS deja claro que en ese caso la Ordenanza excluía de la cuantificación el dominio público no urbano («El Informe económico que obra a los folios 2 a 4 del expediente establece un valor del dominio público afectado por la utilización privativa y/o el aprovechamiento especial del dominio público en su conjunto a partir de la longitud de los ejes de calle de tipo urbana, quedando fuera de cuantificación toda la utilización del dominio público en zonas no urbanas»).

f) Lo hasta aquí expuesto conlleva excluir de plano el factor B relativo al valor en euros por metro cuadrado de CONSTRUCCIÓN desde 14,534 hasta 50,978, según los tipos de líneas-, que junto con el factor A referido al valor por metro cuadrado de SUELO -0,057- integra el denominado VALOR UNITARIO, y al que luego se aplica el coeficiente RM reduciendo la suma a la mitad, con resultados de valoración catastral del bien inmueble para las cuatro categorías de instalación de entre de 8,990 €/m² hasta 25,489 €/m², sobre los que, tras fijar la equivalencia entre metros lineales y metros cuadrados, se aplica el 5% como valor de aprovechamiento y cuantía de la tasa.»

SEGUNDO.- Esta Sala ha resuelto recursos sustancialmente idénticos al que ahora resolvemos. Hemos de estar, en virtud del principio de nulidad de doctrina, a lo que en ellos hemos decidido.

Así, en las sentencias recaídas en los recursos 336, 436, 580, 947, 1473 y 1411, todos de 2016, se afirmaba:

«**TERCERO.-** 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 precisa que tal valor se determinará a la vista de informes técnicos-económicos en los que se ponga de manifiesto ese valor de mercado, informes 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 4º); 20 de mayo de 2016 (casación 3937/2014, FJ 4º) y 19 de julio de 2016 (casación 2505/2015, FJ 4º); que:

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

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

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

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

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) hemos precisado el contenido de los mencionados 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 se determina atendiendo a los ingresos brutos obtenidos por el beneficiario o a su volumen de negocios).

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

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

En la instancia se cuestionaba que se tuvieran en cuenta las conducciones como construcciones, error que se comunicaba 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.

La demandante, en instancia, reputaba inadecuados los criterios del informe y de la Ordenanza impugnada, puesto que, en su opinión, no respondían a la voluntad del 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 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 TRLCI), valor catastral que en el caso de la Ordenanza discutida es el rústico con construcciones [el valor catastral es la suma del valor del suelo más el de las construcciones (artículo 22 TRLCI)], por ser de esa naturaleza el suelo por el que discurren las instalaciones cuyo establecimiento es la causa del uso del dominio con exclusión de los demás que provoca la exacción de la tasa. Téngase en cuenta que, a efectos catastrales, se reputan construcciones las instalaciones industriales, considerándose, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, etc. [artículo 7.4.b) TRLCI], lista abierta que permite calificar de tales a las canalizaciones de gas, así como a las estaciones de impulsión o depósito y los tanques a que se refiere la Ordenanza discutida en el anexo II.

2.2.) La toma en consideración de tales infraestructuras para calcular la base imponible de la tasa resulta adecuada a la finalidad perseguida por el legislador: si se trata de valorar la utilidad que proporciona al sujeto pasivo el uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público local por la instalación de los mencionados elementos relativos a la distribución [...], parece de todo punto razonable tomarlas en consideración. Desde luego está fuera de lugar la pretensión [...] 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 [...]. Además, [...] la Circular 03.04/07 de la Dirección General del Catastro prevé que para las construcciones no agrarias en suelo rústico se aplique el valor establecido para las construcciones en suelo de naturaleza urbana y, en particular, el uso "Y" (otros usos) a los silos, depósitos y tanques ligados a industrias no agrarias. Por lo demás, ni el informe técnico-económico califica a las conducciones [...] de construcciones de tipología extensiva ni nada hay en la mencionada Circular que impida calificarlas de tales.

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

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

Lo transcrito comporta la estimación del motivo de casación, lo que nos lleva, por las mismas razones, y por un principio de seguridad jurídica a la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

TERCERO .- Dada la estimación del recurso de casación que se acuerda no procede hacer un pronunciamiento expreso de las causadas tanto en la instancia, como en la casación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional .

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : 1.- Estimar recurso de casación 2145/2016, interpuesto por el Ayuntamiento de La Font de la Figuera representada por el Procurador Don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, contra la sentencia de fecha 12 de mayo de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia , que se casa y anula. 2.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 43/2015, interpuesto contra el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de La Font de la Figuera de 1 de octubre de 2014 [B.O.P. de 21 de noviembre], aprobatorio de la ordenanza 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. 3º.- No hacer pronunciamiento de costas.

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

Así se acuerda y firma.

D. Nicolas Maurandi Guillen, D. Jose Diaz Delgado D. Angel Aguillo Aviles D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco D. Jose Antonio Montero Fernandez D. Francisco Jose Navarro Sanchis D. Jesus Cudero Blas



PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Jose Diaz Delgado, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ