



Roj: **STS 4720/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4720**

Id Cendoj: **28079130022025100258**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **21/10/2025**

Nº de Recurso: **7815/2023**

Nº de Resolución: **1325/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 1999/2023,**  
**ATS 8759/2024,**  
**STS 4720/2025**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

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

#### **Sección Segunda**

##### **Sentencia núm. 1.325/2025**

Fecha de sentencia: 21/10/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7815/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/09/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7815/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

## **TRIBUNAL SUPREMO**

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

#### **Sección Segunda**

##### **Sentencia núm. 1325/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.<sup>a</sup> Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.<sup>a</sup> Sandra María González de Lara Mingo

En Madrid, a 21 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7815/2023 interpuesto contra la sentencia nº 163, de 24 de julio de 2023, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (su PO 746/2021). Ha sido parte recurrente Red Eléctrica de España SAU, representada por el procurador D. Arturo Romero Ballester. Ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Valverdejo, Cuenca, representada por la procuradora Dña. Susana Andrés Olmeda.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Fernández-Lomana García.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-Se interpone recurso contencioso-administrativo contra la sentencia nº 163, de 24 de julio de 2023 (su PO 746/2021), de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que desestimó el recurso interpuesto por Red Eléctrica de España SAU (en adelante, la recurrente) contra la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Valverdejo (en adelante, la parte recurrida), Cuenca, reguladora de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica y similares constituidas sobre el suelo, subsuelo o vuelo municipal, que fue publicada en el BOP de tal provincia en fecha 27 de septiembre de 2021 (BOP núm. 112).

**SEGUNDO.**-El recurrente presentó contra dicha sentencia escrito de preparación del recurso de casación, en el que tras exponer el cumplimiento de los requisitos reglados - art. 89.2.a) LJCA-, señaló las normas legales y jurisprudencia que considera infringida - art 89.2.b LJCA-; explicando que la infracción imputada ha sido relevante y determinante de la decisión adoptada - art 89.2.d LJCA-; y justificando que las normas cuya infracción denuncia forman parte del derecho estatal - art 89.2.e) LJCA-.

Por último, fundamentó el interés casacional con cita de los supuestos establecidos en los arts. 88.2.a); 88.2.c); 88.2.g) y 89.2.f, LJCA.

**TERCERO.**- Por Auto de 18 de octubre de 2023, se tuvo por preparado recurso de casación y se emplazó a las partes ante el TS. Se han personado en esta sala el recurrente, mediante escrito presentado el 8 de noviembre de 2023 por el procurador D. Arturo Romero Ballester, y la parte recurrida, por escrito presentado un día después por su procuradora Dña. Susana Andrés Olmeda.

**CUARTO.**- Esta Sala dictó Auto de admisión del recurso el 3 de julio de 2024, acordando:

*"2º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:*

*2.1. Determinar si un Ayuntamiento que, en uso de su autonomía local, establece o modifica una ordenanza fiscal reguladora de la tasa a que se hace referencia, puede introducir una distinción entre el uso privativo, el aprovechamiento especial intenso y el aprovechamiento especial ligero, estableciendo un diferente tipo de gravamen para cada uno de ellos, cuando en todos los supuestos se grava únicamente el tendido eléctrico empleado en la actividad de distribución o transporte de energía eléctrica.*

*2.2. Aclarar si un Ayuntamiento puede calcular la base imponible de la tasa de acuerdo con lo previsto en el artículo 64.1.a) de la Ley 25/1998, tomando como parámetro "el valor del terreno y, en su caso, el valor de las instalaciones ocupadas", en lugar de tomar como referencia "la utilidad que reporte el aprovechamiento" a que se refiere el apartado b) del mismo precepto.*

*3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, los artículos 24 y 25 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 (TRLHL), en relación con el artículo 85 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".*

**QUINTO.**-El 16 de septiembre de 2024 el recurrente interpuso el correspondiente recurso de casación alegando, en resumen, que la sentencia impugnada es contraria a derecho porque:



- a) Valida "un régimen reglamentario de cuantificación de la tasa que infringe los arts. 24.1.a) y 25 del TRLHL".
- b) "la base imponible de la tasa no tiene en cuenta la intensidad del uso que se hace del dominio público local, por cuanto se determinan todos los tipos de uso del dominio público como si Red Eléctrica realizara una utilización privativa del dominio público local conforme al art. 64.1.a) de la Ley 25/1998, arrojando una cuantía desproporcionada. Aplicación de la doctrina jurisprudencial del TS expresada en sus Sentencias de 26.4.2024 (rec. 6542/2022), y de 30.4.2024 (rec. 6655/2022 y rec. 8971/2022)". Y que, "aunque no se trate de un modelo de OF idéntico a los que han sido enjuiciados por el TS, entiende esta parte que el criterio fijado debería aplicarse al caso que nos ocupa".
- c) "valida un régimen de cuantificación de la tasa que no tiene en cuenta la intensidad del uso del dominio público, gravando una misma clase de ocupación del dominio público, la que realiza el tendido eléctrico (cables eléctricos que sobrevuelan a unos 30 m del nivel del suelo), en todas las clases o tipos de uso del dominio público, en infracción de lo previsto en el art. 24.1.a) TRLHL en relación con el art. 85 de la Ley 33/2003, y en infracción también de la doctrina jurisprudencial del TS que ha resuelto que las líneas eléctricas hacen un aprovechamiento especial del dominio público".
- d) "los tipos impositivos recogidos en el ITE para los supuestos de aprovechamiento especial del dominio público (fijados en el 1,5% y 3,25%) son disconformes a derecho por contener una motivación insuficiente e improcedente".

**SEXTO.**-El 5 de noviembre de 2024 se presentó escrito de oposición. Se fundamenta, básicamente, en lo siguiente:

- a) "No existe contravención de lo dispuesto en los artículos 24.1.A) y 25 TRLHL. El régimen de cuantificación contenido en los artículos 5 y 10 (de la Ordenanza) es conforme a derecho".
- b) "Los tipos de gravamen establecidos no vulneran la doctrina del Tribunal Supremo. Los tipos de gravamen del 1,5% y del 3,25% son válidos, están debidamente motivados y cumplen los requisitos de motivación, transparencia y publicidad".

**SÉPTIMO.**-El 12 de mayo de 2025 el recurrido aportó documentación como complemento de su oposición, que fue unida a autos por providencia de 2 de junio "sin perjuicio de que su contenido y valor probatorio será examinado, en

su caso, en el momento procesal oportuno".

**OCTAVO.** -Por providencia de 3 de junio de 2025, se señaló para votación y fallo el día 16 de septiembre de ese año, continuando la deliberación hasta el día 14 de octubre de 2025. Siendo designado Ponente el Excmo. Sr. Manuel Fernandez-Lomana García.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto del recurso.

Se interpone recurso de casación contra la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de julio de 2023 -rec. 746/2021-, que desestimó el recurso contencioso-administrativo, imponiendo las costas a la parte recurrente con una cuantía máxima de 2.000 € (IVA excluido) en concepto de honorarios de Letrado.

Se recurre la Ordenanza Fiscal de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica y similares, constituidas en el suelo, subsuelo o vuelo municipal, de 23/9/2021 (BOP Cuenca 27/9/2021).

### SEGUNDO. - Datos relevantes para la solución del litigio.

1.- Los artículos de la Ordenanza que nos interesan para la solución del caso rezan:

«[...] **Art. 3. Hecho imponible.**- Constituye el hecho Imponible de esta tasa, de acuerdo con el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 5 de marzo de 2004, artículo 20, la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo, con instalaciones de transporte o distribución de energía eléctrica u otros suministros energéticos, instalaciones que pueden comprender, entre otros elementos, apoyos, torres, conductores eléctricos, aisladores, cadenas de aisladores, sistemas de tierra, transformadores, etc. Igualmente constituirá hecho imponible el aprovechamiento del dominio público por otras instalaciones de transporte de agua, gas, energía, hidrocarburos y otras de naturaleza similar a las descritas, no expresamente recogidas en este apartado.

El aprovechamiento privativo del dominio público local se producirá cuando materialmente se ocupe el suelo, vuelo o subsuelo con las instalaciones necesarias y se presten servicios o se obtengan utilidades a través de ellas.

Se entenderá por dominio público local todos los bienes de uso, dominio público o servicio público, que sean de propiedad municipal, así como los bienes comunales o pertenecientes al común de vecinos, exceptuándose por ello los denominados bienes patrimoniales.

A los efectos de distinguir entre los aprovechamientos privativos del dominio público local y aquellos otros aprovechamientos especiales que no puedan considerarse privativos, la presente ordenanza establece tres tipos distintos de tarifa para una mejor apreciación de la intensidad del uso que se hace del dominio público.

Estos tres niveles de intensidad de uso quedan definidos de la siguiente manera:

### **3.1. Uso privativo.**

En el sentido literal del término, se considerará en este supuesto a aquellos aprovechamientos en los que las instalaciones ocupen de manera exclusiva el suelo público, de forma que impidan, menoscaben o limiten de forma excluyente cualquier otro uso distinto al de la instalación del ocupante.

### **3.2. Aprovechamiento especial intenso.**

Se considerarán en este caso los aprovechamientos en los que la instalación o actividad que ocupa el dominio público produzca una afectación sobre el mismo que, aun no siendo estrictamente privativa por permitir algunos usos distintos, estos usos sean compatible sea irrelevantes o accesorios para la naturaleza del suelo considerado y, al mismo tiempo, el aprovechamiento gravado implique una limitación total o muy intensa de los usos propios o esenciales del dominio público considerado.

En el caso de ser posible una cuantificación numérica de la afectación, bien sea en términos económicos o en cualesquiera otros similares, se establece como índice para considerar uso especial intenso el que el aprovechamiento de que se trate produzca mermas o limitaciones del 75% o superiores de los usos propios y esenciales del dominio público considerado.

### **3.3. Aprovechamiento especial ligero.**

Quedarán clasificados en este nivel aquellos aprovechamientos en los que la incidencia del aprovechamiento, tanto de forma física como por medio de servidumbres, produzca una afectación ligera en el suelo ocupado, permitiendo o haciendo compatibles otros usos distintos del mismo. En este caso particular, aquellos usos propios, típicos y esenciales de la naturaleza del suelo de que se trate, no se verán afectados de manera significativa.

Como en el supuesto anterior, de resultar posible una evaluación económica de la afectación producida, se considerará aprovechamiento especial ligero, cuando la afectación y limitación de los usos del suelo sea inferior al 75% del total que correspondería al supuesto de uso privativo.

[...]

## **Art. 5.º Cuota tributaria.**

La cuantía de la Tasa prevista por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, se determina atendiendo al valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, como si los bienes afectados no fuesen de dominio público, adoptados a la vista de un informe técnico-económico en el que se pone de manifiesto el valor de mercado. Dicho informe se incorpora al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo, conforme se establece en el artículo 25 del RDL 2/2024. En vigor.

Para determinar la cuantía de la tasa, se aplicará la siguiente fórmula de cálculo para cada sujeto pasivo, considerando los posibles aprovechamientos diferentes de acuerdo con la tarifa correspondiente a la tabla que se recoge en el art 10

$$\text{CUOTA TRIBUTARIA (€)} = ? (\text{Uds} \times \text{Tarifa (€/Ud)})$$

Siendo:

Uds: Unidades reales de ocupación, medidas conforme a tarifa, en metros cuadrados (m2) o metros lineales (ml) según se trate de suelo urbano o rústico

Tarifa (euros/ud) = tarifa en euros/m2 o euros/ml que se establece en el estudio técnico-económico y que está recogida en la tabla del art 10 de esta ordenanza.

? = Suma de los importes resultantes de multiplicar (Uds  $\times$  Tarifa) de cada uno de los distintos aprovechamientos para un de un mismo sujeto pasivo".

(...)

#### Art. 10º. Tarifas."

TABLA 1 - APROVECHAMIENTOS PRIVATIVOS			VALORES							
CATEG.	TIPO	DESCRIPCION	SUELO €/m2	ANCHO OCUPAC.(m)	SUELO €/m2	CONSTRUCC. €/m2	INMUEBLE €/m2	REFER. A MERCADO	APROVECHAMIENTO €/m2	5% TOTAL €/m2
ESPECIAL	1.1	400 KV Doble circuito	0,01677	17,2	0,288	505,05	505,34	0,5	252,67	12,633
ESPECIAL	1.2	400 KV Simple circuito	0,01677	21,1	0,354	298,44	298,79	0,5	149,40	7,470
PRIMER A	3.1	132 kv Doble Circuito-Dúplex Sec. 180+5+300 mm2	0,01677	11	0,184	336,97	337,16	0,5	168,58	8,429
PRIMER A	3.2	132 kv Doble Circuito-Simplex Sec. 0+180+5+300 mm2	0,01677	11	0,184	237,20	237,38	0,5	118,69	5,935

TABLA 2 - APROVECHAMIENTOS DE USO INTENSIVO			VALORES							
CATEG.	TIPO	DESCRIPCION	SUELO €/m2	ANCHO OCUPAC.(m)	SUELO €/m2	CONSTRUCC. €/m2	INMUEBLE €/m2	REFER. A MERCADO	APROVECHAMIENTO €/m2	3,25% TOTAL €/m2

CATEG.	TIPO	DESCRIPCION	SUELO €/m2	ANCHO OCUPAC.(m)	SUELO €/m2	CONSTRUCC. €/m2	INMUEBLE €/m2	REFER. A MERCADO	APROVECHAMIENTO €/m2	3,25% TOTAL €/m2
ESPECIAL	1.1	400 KV Doble circuito	0,01677	17,2	0,288	505,05	505,34	0,5	252,67	8,212
ESPECIAL	1.2	400 KV Simple circuito	0,01677	21,1	0,354	298,44	298,79	0,5	149,40	4,855
PRIMER A	3.1	132 kv Doble Circuito-Dúplex Sec. 180+5+300 mm2	0,01677	11	0,184	336,97	337,16	0,5	168,58	5,479
PRIMER A	3.2	132 kv Doble Circuito-Simplex Sec. 0+180+5+300 mm2	0,01677	11	0,184	237,20	237,38	0,5	118,69	3,857

TABLA 3 - APROVECHAMIENTOS DE USO LIGERO			VALORES							
CATEG.	TIPO	DESCRIPCION	SUELO €/m2	ANCHO OCUPAC.(m)	SUELO €/m2	CONSTRUCC. €/m2	INMUEBLE €/m2	REFER. A MERCADO	APROVECHAMIENTO €/m2	1,5% TOTAL €/m2
ESPECIAL	1.1	400 KV Doble circuito	0,01677	17,2	0,288	505,05	505,34	0,5	252,67	3,790
ESPECIAL	1.2	400 KV Simple circuito	0,01677	21,1	0,354	298,44	298,79	0,5	149,40	2,241
PRIMER A	3.1	132 kv Doble Circuito-Dúplex Sec. 180+5+300 mm2	0,01677	11	0,184	336,97	337,16	0,5	168,58	2,529
PRIMER A	3.2	132 kv Doble Circuito-Simplex Sec. 0+180+5+300 mm2	0,01677	11	0,184	237,20	237,38	0,5	118,69	1,780

2.-El Estudio Técnico-Económico indica que, "como criterio general de valoración de los aprovechamientos, se ha tomado el de considerar el valor catastral tanto del suelo como de las construcciones sobre él"(pág.9), procediendo a explicar en los apartados 3.1, 3.2 y 3.3 los criterios para, respectivamente, la valoración del suelo, la valoración de las construcciones y la determinación de la superficie ocupada. Y, una vez "determinado el valor del aprovechamiento y la medición de la superficie ocupada"con arreglo a los anteriores, en el apartado 3.4 regula los criterios para el establecimiento de los tipos tributarios diferenciando entre las "diferentes intensidades de uso",distinguiendo entre "usos privativos"y "aprovechamientos especiales".Partiendo de tales criterios, el apartado 4 analiza la "determinación de la cuantía y de la cuota tributaria".

#### TERCERO. - Los precedentes.

1.-El art 24.1.a) 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 (TRLRHL) dispone: "El importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará de acuerdo con las siguientes reglas: a).- Con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. 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".



Como puede verse el texto de la norma, además de diferenciar entre utilización privativa y aprovechamiento especial, en la medida en que remite al *"valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento"*, tiene una textura abierta, de aquí la especial relevancia que posee en estos casos el denominado informe técnico-económico, pues los mismos deberán poner *"de manifiesto el valor de mercado de la utilidad"*.

**a.**-Como se resume en la STS de 21 de diciembre de 2016 -rec. 580/2016-, con cita, entre otras, de las STS de 11 de diciembre de 2014 -rec. 443/2014-, 20 de mayo de 2016 -rec. 3937/2014- y 19 de julio de 2016 -rec.2505/2015-:

*"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.*

*-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.*

*-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.*

*-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".*

**b.**-De la lectura de las indicadas sentencias se infiere que la Ordenanza que fija la tasa debe ser capaz de superar el examen de objetividad, publicidad y transparencia, proporcionalidad, no discriminación y adecuación a la finalidad, que no es otra que *"determinar el valor que tendría en el mercado la utilidad obtenida por el beneficiario si los bienes no fueran de dominio público"*.

En relación con este último aspecto, la STS de 7 de diciembre de 2016 -rec. 3257/2015-, razona: *"no se trata, por tanto, de justipreciar o cuantificar el valor en el mercado de los bienes demaniales que, por su propia esencia, quedan fuera del mercado, puesto que son inalienables e indisponibles, son res extra commercium, en suma, sino de una actividad de signo diferente, la de establecer el valor de la utilidad, partiendo de la presunción jurídica, más bien suposición hipotética, de que tales bienes no fuesen de dominio público, lo que conserva buena parte de su dificultad,....."*.

**c.**-Concretando los criterios indicados, las STS de 20 de mayo de 2016 -rec. 3937/2014- y 8 de junio de 2016 -rec.1869/2015-, establecen:

*"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.*

*-La objetividad o justificación objetiva no concurre si el importe de la tasa no guarda relación con la intensidad del uso (así, por ejemplo, cuando la cuantía viene determinada por los ingresos brutos obtenidos por el beneficiario o por su volumen de negocios)*

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

*-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 empleos de equivalente intensidad".*

**2.**-Partiendo del marco general que hemos descrito, la jurisprudencia ha precisado:

**a.**-La STS de 21 de diciembre de 2016 -rec.580/2016- afirma que se trata de cuantificar *"la utilidad que esos aprovechamientos reportan. Por ello, son admisibles todos los métodos que, cualquiera que sea el camino seguido, desemboquen en el valor que representen la utilidad del mercado obtenida por el sujeto pasivo. Al controlar esa elección los tribunales de justicia no podemos sustituir la opción municipal por nuestro criterio subjetivo. 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"*.

Y, precisamente por ello, no es contrario a derecho *"tomar como referencia junto al valor catastral del suelo rústico con construcciones, el de las instalaciones"* para calcular la utilidad que obtiene quien hace uso privativo o disfruta de un aprovechamiento especial del dominio público local.

Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras, en la STS de 6 de marzo de 2019 -rec.1086/2017-, que vuelve a establecer que: al cuantificar la tasa se tiene en cuenta la utilidad que los aprovechamientos o los usos reportan; no resulta inadecuado acudir para determinar el precio que corresponde a esa utilidad al valor catastral del suelo (rústico con construcciones), por ser de esa naturaleza el suelo por el que discurren las instalaciones; es posible considerar tales infraestructuras para calcular la base imponible de la tasa, sin que ello vulnere la normativa aplicable.

**b.-**Un segundo bloque de sentencias es el constituido, entre otras, por la STS de 3 de diciembre de 2020 -rec. 3099/2019-.

Esta sentencia afirma: *"que la intensidad del uso o del aprovechamiento no ha sido indiferente para el legislador, pues ha sido tenido en cuenta como posible elemento para establecer los criterios que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada que permita fijar el importe de la tasa"*, y que no resulta jurídicamente acertado que la Ordenanza *"fije un tipo de gravamen que legalmente se corresponde con un supuesto de utilización privativa del demanio cuando nos hallamos ante un caso evidente de aprovechamiento especial (aunque puede exigir -conjunta, pero desde luego no de manera esencial- la utilización privativa de algún bien del demanio municipal)"*, añadiendo que, aunque pueda existir coincidencia de uso privativo y aprovechamiento especial, *"la Ordenanza debería haber deslindado los dos supuestos (el de utilización privativa y el del aprovechamiento especial) sobre todo cuando -... las líneas eléctricas ni ocupan físicamente, ni utilizan privativamente el suelo que sobrevuelan, además de ser muy limitada la inmisión o incidencia (aprovechamiento) sobre éste"*.

Por todo ello, fija como doctrina que:

*"a.- En los supuestos de aprovechamiento especial de bienes de dominio público no cabe imponer un tipo de gravamen del 5 por 100 sobre la base de la tasa que tomará, a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento cuando nos hallemos irrefutablemente ante un caso de aprovechamiento especial, no de uso privativo y;*

*b.- La Ordenanza Fiscal -en los casos en que coincidan aprovechamiento especial y uso privativo- deberá justificar la intensidad o relevancia de cada uno de ellos a la hora de cuantificar la tasa conforme a la legislación vigente, especialmente teniendo en cuenta el art 64 de la Ley 25/1998, de 13 de julio "*

Doctrina reiterada, entre otras muchas, en las STS de 9 de diciembre de 2020 -rec. 3478/2019-; 10 de diciembre de 2020 -rec. 3103/2019- y 17 de diciembre de 2020 -rec. 3690/2019-.

**c.-**El tercer bloque se contiene, entre otras, en la STS de 26 de abril de 2024 -rec. 6542/2022-. En efecto, los Ayuntamientos, atendiendo a la doctrina contenida en la STS de 3 de diciembre de 2020 -rec. 3099/2019-, procedieron a tener en cuenta la intensidad o relevancia del uso.

Para ello, por una parte, establecieron que la base se determinaría *"por el valor total de la ocupación, suelo e instalaciones, dependiendo del tipo de instalación, destino y clase que refleja el estudio"*. A esta base se le aplican diferentes tipos, en concreto, al regularse los tipos aplicables a los aprovechamientos especiales se diferencia entre un tipo del 5%, aplicable a determinados tipos de aprovechamientos especiales tales como *"cajas de amarre, líneas subterráneas, torres metálicas, apoyos, transformadores, depósitos y otros elementos similares"*, y un tipo del 2,5% aplicable al resto de los aprovechamientos especiales tales como *"líneas aéreas y cables de transporte"*.

Ahora bien, lo que se discutía en estas sentencias -teniendo en cuenta que la cuantificación de la tasa tiene dos elementos: base y tipo- era si la base aplicada por el Ayuntamiento era correcta. El Ayuntamiento sostenía que sí, pues entendía que esa cuestión ya había quedado juzgada, entre otras, por las STS de 10 de mayo de 2017 -rec. 966/2016- y 7 de diciembre de 2016 -rec. 3257/2015-. Pues bien, la Sala, con claridad, afirma que *"tal planteamiento no es correcto porque lo que establece la doctrina jurisprudencial expresada en esas sentencias, es que puede ser admisible conforme al marco que establece el art. 24 TRLHL tomar en consideración y utilizar como parámetro los valores catastrales de suelo rústico con construcciones y de las instalaciones, como elementos de referencia para la determinación del "valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público" que es lo que establece el artículo 24.1.a) TRLHL. Pero ello no significa que se pueda descomponer este procedimiento de fijación de la cuota tributaria en dos fases independientes, y como pretende la representación del Ayuntamiento, desconectadas, una de fijación de una base imponible, o si se quiere, determinación de valor de la utilidad, y otra de elección del tipo de gravamen. No cabe esta separación, y es el resultado del conjunto de sistema de determinación de la cuota tributaria, el que tiene que expresar que el valor de la utilidad se corresponde con el que el artículo 24.1.a) del TRLHL establece como elemento de referencia, esto es, el valor que tendría en el mercado la utilización o el aprovechamiento de los terrenos si los bienes afectados no fuesen públicos. Debe ser*

*examinada en su totalidad la coherencia de los elementos que integran el procedimiento de fijación de la cuota o tarifa que se establezca, y su ajuste a ese parámetro de referencia".*

Destacando, además, que *"el artículo 4 de la Ordenanza, por remisión al ITE, establece la misma base imponible o base de cálculo de la utilización privativa, que, en el modelo o esquema del artículo 64 de la Ley 29/1998 asumido por el ITE de la Ordenanza, es incompatible con el régimen legal aplicable a los supuestos de aprovechamiento especial, para casos que son, según los califica la Ordenanza, de aprovechamiento especial. Y tal incompatibilidad no queda salvada por el hecho de que, a diferencia de las Ordenanzas anuladas en las STS de 3 de diciembre de 2020 (rec. cas. 3099/2019) entre otras, la Ordenanza establezca ahora dos tipos de gravamen, uno del 5%, para supuestos de mayor intensidad de uso, y otro del 2.5% para los casos de menor intensidad de usos, ya que ambos operan sobre la base de cálculo determinada con los criterios que corresponde a la utilización privativa, y no con los del aprovechamiento especial. Reiteramos que a estos últimos les corresponde, en el esquema del artículo 64 de la Ley 25/1998 de Tasas, una base de cálculo consistente en la utilidad que reporte el aprovechamiento. Es claro que, si para el caso de utilización privativa, el tipo que se aplica es el del 5%, y en el de aprovechamiento especial es del 100% de la "utilidad que reporte el aprovechamiento" (art. 24.1.b en relación al art. 24.3 TRLHL) son bases de cálculo necesariamente distintas".*

Y añadiendo: *"...la Ordenanza, y el ITE al que se remite la misma, no lo hace y desnaturaliza su resultado cuando, pese a excluir que exista "utilización privativa", utiliza el sistema de cálculo de la base que es consustancial a la utilización privativa, para aquellos usos que la propia ordenanza califica, indefectiblemente, como de aprovechamiento especial. Como esta misma base de cálculo es la que se utiliza en el ITE de la Ordenanza para los demás supuestos de aprovechamiento especial de intensidad menor, incurre en la misma incongruencia sistemática y procedimental que determina su invalidez, sin que el defecto quede salvado por el hecho de que, para estos supuestos, la Ordenanza y el ITE module el resultado de aplicar el tipo del 5 % mediante el recurso a un coeficiente de intensidad de uso (0,5) que reduce a la mitad (2.5%) el tipo de gravamen, pues el vicio radica en que se utiliza una base de cálculo o base imponible que no se corresponde, en el esquema seguido, con el aprovechamiento especial".*

La anterior doctrina fijada por la STS de 26 de abril de 2024 -rec. 6542/2022-, la venimos aplicando de forma reiterada, entre otras recientes, en las STS de 25 de septiembre de 2025 -rec. 151/2024-; 22 de septiembre de 2025 -rec. 1193/2024-, 23 de abril de 2025 -rec. 5286/2023- y 22 de abril de 2025 -rec. 3325/2023-.

**3.-En resumen, podemos sistematizar nuestra jurisprudencia en los siguientes puntos:**

**a.-**Si bien a la hora de fijar el valor de la utilidad derivada del uso o aprovechamiento los Ayuntamientos tienen un amplio margen, dicho margen no supone una discrecionalidad absoluta, debiéndose justificar cómo se determina dicho valor con métodos que superen el test de objetividad, publicidad, transparencia, no discriminación, proporcionalidad y adecuación a la finalidad. Dichos métodos deben hacerse explícitos en el informe técnico-económico.

**b.-**A la hora de fijar el valor de la utilidad puede tomarse como referencia, junto al valor catastral del suelo rústico con construcciones, el de las instalaciones.

**c.-**Al cuantificar la tasa debe justificarse la intensidad o relevancia del aprovechamiento, lo que implica que, en los supuestos de aprovechamiento especial de bienes de dominio público, no cabe imponer un tipo de gravamen del 5% sobre la base que tomará a su vez, como referencia, la utilidad que reporte el aprovechamiento. En los casos en que coincidan aprovechamiento especial y uso privativo, se deberá justificar la intensidad o relevancia de cada uno de ellos a la hora de cuantificar la tasa.

**d.-**No cabe que, para gravar el aprovechamiento especial, se emplee la base imponible prevista para el uso privativo, aunque se apliquen tipos de gravámenes diferentes, pues operan sobre una base de cálculo determinada con criterios de utilización privativa, lo que necesariamente supone un exceso en la cuantificación de la tasa correspondiente al aprovechamiento especial.

**e.-**En nuestra STS de 10 de abril de 2025 -rec. 5611/2023-, precisamente porque se cumplían todos estos criterios, hemos declarado conforme a derecho la Ordenanza, al considerar que *"los criterios que siguió el Ayuntamiento para la modificación de la tasa fueron ajustados a Derecho y no se apartaron de lo que, hasta ahora, ha dicho esta Sala".*

**CUARTO.- El criterio de la Sala sobre las cuestiones planteadas por el auto de admisión.**

**1.-**Partiendo de la anterior doctrina debemos dar ahora respuesta a las cuestiones planteadas en el Auto de admisión, las cuales se encuentran estrechamente unidas.



a.-Como se infiere de la lectura de los arts 5 -cuota tributaria- y 10 de la Ordenanza -Tarifas-, se describe el aprovechamiento y, con la misma base imponible, se diferencia entre uso privativo, aprovechamiento especial intenso y aprovechamiento especial ligero, aplicando tipos del 5%, 3,25% y 1,5% respectivamente.

Un ejemplo servirá para entender mejor lo establecido en la Ordenanza.

Si tomamos como ejemplo el mismo que utiliza el Estudio Técnico-Económico en el apartado 3.4.2, al explicar la tarifa aplicable a la *"línea representativa 400 KV simple circuito"*-que el informe describe como línea con un trazado aéreo-, al describir lo gravado, el art 10 se refiere a la construcción *"400 K simple circuito"*.Acto seguido se hace constar los "valores" o valor del aprovechamiento, que se obtiene teniendo en cuenta el valor del suelo €/m2 (0,01677); el ancho de ocupación en m2 (21,1); el suelo €/ml (0,354); la construcción €/ml (298,44); inmueble €/ml (298,79); la referencia a mercado (0,5) y el aprovechamiento €/ml (149,40). Calificándose la misma línea como aprovechamiento privativo; aprovechamiento de uso intenso y aprovechamiento de uso ligero, con idéntica cuantificación en su base imponible. Lo único que cambia es el tipo aplicable que es, respectivamente, del 5%, 3,25% y 1,5%.

En las tablas del art. 10, que se corresponden con el ejemplo del apartado 3.4.2 del Estudio Técnico-Económico, se puede observar que los valores asignados a, por ejemplo, la fila correspondiente a la categoría especial tipo 1.2, de descripción *"400 K simple circuito"*,son idénticos para los tres tipos de aprovechamiento (privativo, especial ligero y especial intenso), diferenciándose, únicamente, en el tipo a aplicar (5%, 3,25% y 1,5%, respectivamente)

Es decir, se considera que la *"línea representativa 400 KV simple circuito"*es susceptible de aprovechamiento como uso privativo y aprovechamiento de uso intenso y ligero; y, además, la base imponible es la misma para los tres aprovechamientos.

2.-Esta forma de proceder no se ajusta a la doctrina de esta Sala por las siguientes razones:

a.-En primer lugar, está utilizando la misma base imponible para el uso privativo y el aprovechamiento especial, lo que, como hemos explicado, es contrario a la doctrina de este Tribunal, pues como afirma la STS 26 de abril de 2024 -rec. 6542/2022-, al utilizarse el mismo sistema de cálculo para determinar la base imponible en el uso privativo y en el aprovechamiento especial *"de intensidad menor"*,se incurre en *"incongruencia sistemática...pues..se utiliza una base de cálculo o base imponible que no se corresponde...con el aprovechamiento especial"*. En suma, siendo el uso privativo y el aprovechamiento especial distintos, la base imponible no puede ser la misma.

b.-En segundo lugar y en íntima conexión con lo anterior, no es posible que una misma ocupación -la realizada por una línea con un trazado aéreo- sea simultáneamente uso privativo y aprovechamiento especial. Conforme establece el art 85 de la Ley 33/2003, el aprovechamiento especial se caracteriza por ser un uso que no impide *"el uso común"*; mientras el uso privativo se caracteriza porque *"limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados"*. Por lo tanto, en principio, una línea con trazado aéreo no puede ser las dos cosas a la vez.

En nuestra STS de 31 de octubre de 2013 -rec. 3060/2012-, hemos dicho que *"el transporte de energía eléctrica se lleva a cabo mediante tendidos eléctricos que cruzan o sobrevuelan en su caso, carreteras, caminos, ríos y otros bienes de dominio público, y que ciertamente necesitan el establecimiento de postes cuya ocupación es de mínimo alcance en relación con el tendido de la línea, ....solo puede ser calificado como [aprovechamiento] especial"*. También la STS de 3 de diciembre de 2020 -rec. 3099/2019- afirma, ante un supuesto similar, que *"no parece dudoso, a la vista de su intensidad, que nos encontramos aquí ante un aprovechamiento especial de dominio público....pues la ocupación que el mismo entraña no impide el uso común de los bienes demaniales a los que afecta....el transporte de energía como tal no impide, de ordinario, el uso común del demanio afectado por dicho transporte"*, señalando que nos encontramos ante *"un caso evidente de aprovechamiento especial (aunque puede exigir -conjunta, pero desde luego no de manera esencial- la utilización privativa de algún bien del demanio municipal). Aun aceptando esta coincidencia.....la Ordenanza debería haber deslindado los dos supuestos (el de utilización privativa y el del aprovechamiento especial)..."*.

Lo anterior es relevante, pues no parece razonable que una misma ocupación pueda ser calificada simultáneamente como uso privativo y especial. Ciertamente, en la STS de 3 de diciembre de 2020 -rec.3099/2019- hemos admitido la posibilidad de que la ordenanza, *"en los casos en que coincidan aprovechamiento especial y uso privativo"*,pueda *"justificar la intensidad o relevancia de cada uno de ellos a la hora de cuantificar la tasa"*,pero esta justificación no consta en la ordenanza recurrida, que se limita a calificar un mismo aprovechamiento -el tendido eléctrico- como uso privativo y aprovechamiento especial en sus dos modalidades de intenso y ligero.

**CUARTO.- Jurisprudencia que se establece.**



No resulta posible, en un supuesto en el que se grava únicamente el tendido eléctrico empleado en la actividad de distribución o transporte de energía eléctrica, calificar de forma general y simultánea dicho aprovechamiento como uso privativo y especial intenso y ligero.

No es compatible con la regulación legal de las tasas que se emplee, para gravar el aprovechamiento especial, la base imponible prevista para el uso privativo y se apliquen diferentes tipos de gravamen, uno del 5% para supuestos de uso privativo, otro del 3,25% para el aprovechamiento especial intenso y, por último, otro del 1,5% para el aprovechamiento especial ligero, ya que operan sobre la base de cálculo determinada con los criterios propios de la utilización privativa y no con los del aprovechamiento especial.

#### **QUINTO. - Resolución de las pretensiones.**

La aplicación de la doctrina contenida en el fundamento de derecho cuarto determina la estimación del recurso de casación, por lo que debemos casar la sentencia recurrida y estimar en parte el recurso contencioso-administrativo, anulando el régimen de cuantificación contenido en el art 5 y 10 en cuanto resulten de aplicación al transporte de energía eléctrica, dada la limitación que se hace en el suplico de la demanda a este tipo de infraestructuras. No siendo necesario analizar el tercer motivo vista la estimación de los dos primeros - STS de 26 de abril de 2024 -rec. 6542/2022-.

Afirma el Ayuntamiento en su escrito que existe un precedente el cual, en su opinión, le da la razón. Ahora bien, lo cierto es que dicho precedente se refiere a la ordenanza de otro ayuntamiento y, en todo caso, hemos razonado, con cita de nuestras sentencias y atendidas las concretas circunstancias del caso enjuiciado, cuál es la solución aplicable.

Según lo previsto en el artículo 107.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), en relación con el artículo 72.2 de la misma, la parte dispositiva de esta sentencia deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia de Asturias en el plazo de diez días a contar desde su firmeza.

#### **SEXTO. - Costas.**

En virtud de lo dispuesto en el art 94.3 LJCA, al no haber mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en el recurso de casación. Respecto de las generadas en la instancia, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad - art 139 LJCA-

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

- 1.-Fijar los criterios interpretativos establecidos en el fundamento de derecho cuarto.
- 2.-Haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Red Eléctrica de España SAU contra la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de julio de 2023 -rec. 746/2021-, que desestimó el recurso contencioso-administrativo. Se casa y anula la sentencia recurrida.
- 3.-Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Red Eléctrica de España SAU contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Valverdejo, reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica y similares, constituidas por el suelo, subsuelo o vuelo municipal, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Cuenca de 27 de septiembre de 2021, anulando, por ser contrario a derecho, el régimen de cuantificación contenido en el art 5 y 10 en cuanto resulten de aplicación al transporte de energía eléctrica, dada la limitación que se hace en el suplico de la demanda a este tipo de infraestructuras.
- 4.-Publicar en el plazo de diez días a contar desde la firmeza de la sentencia la parte dispositiva de la misma en el Boletín Oficial de la Provincia de Cuenca, a los efectos previstos en el artículo 72.2, en relación con el 107.2 LJCA.
- 5.-Hacer el pronunciamiento sobre costas en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto.

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

Así se acuerda y firma.