DERECHO ADMINISTRATIVO

El Tribunal Supremo refuerza los límites a la potestad municipal para fijar tasas por el aprovechamiento del dominio público local

Si ya existe acuerdo inicial de imposición, no es exigible nuevo acuerdo cualquiera que sea el alcance de la modificación, salvo que se suprima la tasa

(Imagen: Ed.I)

Antonio Benítez Ostos

Socio director de Administrativando Abogados, despacho de abogados especialista en derecho administrativo

TIEMPO DE LECTURA: 5 MIN

Publicado 30/10/2025 14:00

CONVERTIR A PDF

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), de 1 de octubre de 2025, núm. 1225/2025, resuelve el recurso de casación núm. 387/2024 interpuesto por Red Eléctrica de España, S.A.U. (REE), contra la sentencia dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (STSJ M 8240/2023), que había desestimado su recurso en relación con la modificación de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Arganjuez reguladora de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos.

El Pleito se centra en la legalidad y en los criterios de cuantificación introducidos por la modificación de la referida ordenanza fiscal, publicada tras acuerdo plenario de 26 de enero de 2022 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El origen del litigio es el que sigue: Red Eléctrica de España impugnó la modificación de la ordenanza fiscal, en especial su régimen de cuantificación de la tasa en relación al transporte de energía eléctrica.

El TSJ de Madrid desestimó el recurso contencioso – administrativo, considerando legal la modificación de la ordenanza y el método de cuantificación, imponiendo costas a la recurrente.

La casación se admite por considerar de interés casacional varias cuestiones.
Concretamente, el Auto de Admisión fija tres cuestiones principales a resolver:

- **Necesidad de nuevo acuerdo para modificar la tasa: si es necesario un nuevo acuerdo de imposición de la tasa ante modificaciones sustanciales de la ordenanza que cambien su cuantificación.**
- **Fundamentos para cuantificar y gravar el aprovechamiento especial: si es legal que el Ayuntamiento catalogue como "aprovechamiento especial de especial intensidad" determinadas instalaciones (por ejemplo, torres, líneas subterráneas, transformadores) y utilice como base imponible el valor del terreno y de las instalaciones ocupadas, así como la fijación de tipos del 5% y 2,5% en función de la intensidad del uso.**
- **Justificación de los tipos y parámetros utilizados: si la ordenanza puede fijar un tipo del 2,5% (para tendidos eléctricos, líneas aéreas, cables) basándose en normas técnicas de valoración y en el marco de valores catastrales de bienes urbanos.**

Las normas a interpretar, según el auto, son los artículos 15.1, 16.1, 24 y 25 TRLHL, 20.1 LTPP, 85 de la Ley 33/2003 y 64 de la Ley 25/1998.

(Imagen: Ed.I)

Pues bien, los argumentos de las partes se sintetizan como sigue:

Red Eléctrica de España, invoca la jurisprudencia reciente del TS (STS de 26 y 30 de abril de 2024): Defiende que la tasa resulta disconforme a Derecho por no atender correctamente a la intensidad de uso del dominio público.

Crítica la similitud entre la cuantificación para uso privativo y aprovechamiento especial: Alega que se ha aplicado a REE el sistema de cálculo del uso privativo (art. 64.1.a) Ley 25/1998) cuando está sometida solo a aprovechamiento especial.

Motivación del tipo del 2,5%: Argumenta que no está debidamente justificada.

El Ayuntamiento de Arganjuez, aunque comparece, no realiza alegación formal de oposición.

Expuesto lo anterior, el Tribunal Supremo apoyándose en la STS de 26 de abril de 2024 (RC 6542/2022), resuelve que, cuando exista un acuerdo inicial de imposición de la tasa, no es necesario un nuevo acuerdo previo o similiñmo para modificar la ordenanza, aunque dicha modificación afecte a la cuantía, siempre que no medie acto expreso que suprima la tasa.

El análisis del TS parte de la jurisprudencia de 2024 y de sentencias previas de 2020: El uso del dominio público local por instalaciones de REE constituye un aprovechamiento especial (nunca privativo, salvo casos excepcionales donde pueda coexistir accesoriamente algún uso privativo de algún elemento concreto).

Asimiismo, no es compatible con la ley que se cuantifique el aprovechamiento especial usando la base imponible prevista para el uso privativo. Es decir, no puede fijarse la base imponible, en general, según el valor del terreno y de las instalaciones ocupadas salvo que se trate de auténtico uso privativo.

A partir de ahí, se aplicaron dos tipos distintos (5% y 2,5%) para modular la intensidad del uso.

La valoración de los aprovechamientos no puede limitarse a parámetros catastrales propios del uso privativo (valor de las instalaciones, suelo, etc.) ya que en el aprovechamiento especial el criterio relevante es valorar la utilidad que el aprovechamiento reporta.

En definitiva, no resulta lícito descomponer la tasa en una base imponible fijada como si fuera uso privativo más una modulación de tarifas según el tipo de aprovechamiento especial, ni tomar exclusivamente como referencia el valor catastral de los elementos ocupados.

(Imagen: Ed.I)

El TS, siguiendo la prudencia manifestada en la STS de 26 de abril de 2024, entiende que procedimiento de fijación del valor de la utilidad y su gravamen forman un bloque, no siendo posible analizar aisladamente la viabilidad de las tarifas ni los criterios técnicos si el sistema parte de una base incorrecta (la del uso privativo en vez de la utilidad efectivamente reportada por el aprovechamiento especial).

Por tanto, no se hace un pronunciamiento aislado y formal sobre la legalidad del tipo concreto del 2,5% o sobre la idoneidad de los criterios técnicos utilizados para justificarlo.

En base a lo anterior, el TS fija tres criterios:

- **En modificaciones de ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa, si ya existe acuerdo inicial de imposición, no es exigible nuevo acuerdo cualquiera que sea el alcance de la modificación (salvo que se suprima la tasa).**
- **Los Ayuntamientos no están facultados para calificar como aprovechamiento especial un uso que en realidad es privativo, ni pueden aplicar automáticamente la base imponible de uso privativo (valor del terreno e instalaciones) y modular la cuantía con tipos diferenciados según la supuesta intensidad.**
- **No cabe analizar por separado la viabilidad de los tipos o la idoneidad de criterios específicos si todo el sistema parte de una base incorrecta (como la asimilación del aprovechamiento especial al uso privativo).**

Por todo ello, se estima el recurso de casación interpuesto por REE y se anula la sentencia del TSJ de Madrid, y se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo de REE, se anula la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Arganjuez sólo en lo relativo al régimen de cuantificación recogido en su artículo 4 y en el Anexo de Tarifas en cuanto sea de aplicación al transporte de energía eléctrica.

La STS 4280/2025 reitera así, y consolida, una línea jurisprudencial clara: los Ayuntamientos, al fijar tasas por el aprovechamiento especial del dominio público local por instalaciones de transporte de energía eléctrica, deben ceñirse a lo que la ley permite, sin trasvasar sistemas de cuantificación propios del uso privativo a supuestos que sólo admiten la consideración de "aprovechamiento especial".

El Tribunal Supremo exige distinguir netamente entre utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público y rechaza que se puedan modular tarifas partiendo de bases propias del primer concepto para aplicarlas arbitrariamente al segundo, aunque se justifique por la intensidad del uso.

Desde **Administrativando Abogados**, consideramos que, la seguridad jurídica que esta sentencia aporta, beneficia, especialmente, a grandes empresas gestoras de infraestructuras esenciales (caso de REE), que veían sujetas sus obligaciones tributarias a criterios locales dispares e incluso artificialmente gravosos mediante sistemas de cuantificación distintos.

TEMAS RELACIONADOS: #CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO #DOMINIO PÚBLICO LOCAL #LÍMITES #POTESTAD MUNICIPAL #TASAS #TRIBUNAL SUPREMO

SUSCRÍBETE A NUESTRA NEWSLETTER

Tu correo electrónico

SUSCRIBIRSE

ECONOMIST&JURIST

HEMEROTECA | CONTACTO | POLÍTICAS DE COOKIES | POLÍTICAS DE PRIVACIDAD | ANÚNCIATE | TÉRMINOS Y CONDICIONES | POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE DATOS | AVISO LEGAL

La irrupción de las tecnologías de la información en el ámbito laboral ha transformado radicalmente la noción de tiempo de trabajo. El ordenador portátil, el correo electrónico y los dispositivos móviles han extendido la jornada más allá de sus límites legales, generando un fenómeno de hiperconexión que comprometa la salud, la conciliación y la intimidad de las personas trabajadoras.

Frente a este escenario, el llamado derecho a la desconexión digital aparece como una respuesta normativa. Sin embargo, cabe preguntarse si este derecho constituye una garantía real o sólo, por el contrario, se trata de una construcción jurídica sin cauce de eficacia práctica.

La digitalización ha traído consigo una evidente mejora en la flexibilidad y autonomía del trabajo. El teletrabajo, en particular, ha permitido compatibilizar la vida profesional con la personal en circunstancias como la pandemia de la COVID-19. No obstante, esa misma flexibilidad se ha convertido en su principal riesgo: jornadas extendidas, disponibilidad ilimitada y un nuevo tipo de estrés ligado a la imposibilidad de desconectar.

Así, lo que parecía un instrumento de conciliación ha terminado generando un círculo vicioso de conectividad permanente, en el que la línea entre trabajo y descanso se difumina hasta casi desaparecer. De esta contradicción nace la necesidad de una regulación que garantice espacios de tiempo verdaderamente libres de obligaciones laborales.

En el plano jurídico, los avances son innegables. España fue pionera en 2018 al reconocer la desconexión digital en el Estatuto de los Trabajadores y, posteriormente, al reforzarla en la Ley de Teletrabajo de 2021. El proyecto de Ley de 2025, que la declara