



Roj: **STS 4754/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4754**

Id Cendoj: **28079130022025100262**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **24/10/2025**

Nº de Recurso: **7673/2023**

Nº de Resolución: **1350/2025**

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

Ponente: **MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Valencia, núm. 6, 30-06-2022 (proc. 293/2021),
STSJ CV 3581/2023,
ATS 8757/2024,
STS 4754/2025**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.350/2025

Fecha de sentencia: 24/10/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7673/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/10/2025

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

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.5

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7673/2023

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. 1350/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.^a Sandra María González de Lara Mingo

D.^a María Dolores Rivera Frade

En Madrid, a 24 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7673/23 interpuesto contra la sentencia nº 507, de 19 de julio de 2023, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (su RAP 393/2022). Ha sido parte recurrente **HIDRAQUA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE**, S.A., que ha actuado bajo la representación procesal de la procuradora Dña. Inés Tascón Herrero; ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Ribarroja de Turia, Valencia, actuando en su representación el procurador D. Enrique Miñana Sendra.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Se interpone recurso contencioso-administrativo contra la sentencia nº 507, de 19 de julio de 2023, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (su RAP 393/2022), que **desestimó el recurso de apelación** interpuesto por **HIDRAQUA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE**, S.A. (en adelante, la recurrente) contra la sentencia nº 239, de 30 de junio de 2022, del Juzgado de lo Contencioso nº 6 de los de Valencia (su PO 293/21), **desestimatoria, a su vez, del recurso interpuesto por aquella contra la resolución del Ayuntamiento de Ribarroja de Turia** (en adelante, la parte recurrida), Valencia, de 17 de mayo de 2021 (resolución 1524/2021; expediente 1470/2021), **que denegó su petición sobre las liquidaciones que le fueron giradas en concepto de tasa por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público local correspondiente a los ejercicios 2016 a 2019.**

SEGUNDO.-La 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 y de la Unión Europea - art 89.2.e) LJCA-.

Por último, fundamentó el interés casacional con cita de los supuestos establecidos en los arts. 88.2 a), b) y c); y 88.3a) LJCA.

TERCERO.-Por Auto de 17 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 2 de noviembre de 2023 por la procuradora Dña. Inés Tascón Herrero; y la parte recurrida, por escrito presentado el 30 de octubre de 2023 por el procurador D. Enrique Miñana Sendra.

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:*

*1.1. **Determinar si existe doble imposición al exigir la tasa a un concesionario del contrato de gestión del servicio público municipal de abastecimiento de agua, cuando este ya abonó un importe en el momento de adjudicación del contrato, por el uso de todas las instalaciones afectas al servicio y satisface, anualmente, una cantidad como contraprestación por la utilización de aquellas instalaciones.***

*1.2. **Discernir si existe infracción del art. 19.2 LRHL cuando se exige una tasa con base en un inciso de un precepto de una Ordenanza fiscal anulado por sentencia firme -por entender que no podía recaer en quienes no eran titulares de las redes a través de las cuales se efectúen los suministros- sobre la base de que el servicio público del concesionario es distinto del prestado por aquel que dio lugar a la nulidad del inciso de la ordenanza.***

*3º) **identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación los artículos 19.1 y 24.1.c) TRLHL.***

QUINTO.-El 20 de septiembre de 2024 el recurrente interpuso el correspondiente recurso de casación. Dice, principalmente, que **la sentencia impugnada comete las siguientes infracciones:**

- "del Art. 31.1. de la Constitución Española ("CE ") Art. 128.3.3º del Decreto de 17 de junio de 1955 , por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("RSCL"), de contenido idéntico al art. 257.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ("LCSP ") y sentencias del TS de 25 de noviembre de 2020 (casación 7017/2018 , ECLI:ES:TS:2020:4134) de 15 de febrero de 2021 (casación 5380/2019, ECLI:ES:TS:2021:801), al resultar **contraria a los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad la exigencia de una tasa municipal por la realización de un hecho imponible que resulta ser idéntico al previsto en el contrato de concesión de servicios públicos por el que ya satisfizo el concesionario los importes correspondientes**".

- "del principio de legalidad en la exacción de prestaciones patrimoniales públicas (art. 31.3 CE) y los arts. 15.1 y 19.2 del TRLHL, **al exigirse la tasa a quien no es sujeto pasivo de la misma por no ser el titular de las instalaciones públicas afectas a la concesión a tenor de la sentencia del TS de 23 de noviembre de 2012 (casación 7007/2010 , ECLI:ES:TS:2012:76712)**.

Y solicita se declare, en consecuencia, la siguiente doctrina: **"1º no cabe exigir al concesionario de un servicio público de abastecimiento de agua la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local cuando este ya abona unos importes o " canon" por el uso de todas las instalaciones afectas al servicio, como contraprestación por la utilización de aquellas mismas instalaciones"; "2º que no cabe exigir una tasa cuando sido anulados por sentencia firme los preceptos de la Ordenanza fiscal que se refieren al sujeto pasivo, en el sentido de excluir que pueda serlo el concesionario no titular de las instalaciones afectas al servicio, no obstante la circunstancia de que quien pretendió y obtuvo la nulidad prestaba un tipo de servicio público, distinto del que lleva a efecto el recurrente"**.

SEXTO.-El 7 de noviembre de 2024 se presentó escrito de oposición. Básicamente, la parte contrapone, en relación con la primera infracción alegada por el recurrente, que **"la compatibilidad del abono del canon con el abono de la tasa por ocupación del dominio público es clara y evidente. Además, la tasa se exige con generalidad a las empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, según la cuantificación prevista en el TRLHL (art. 24.1.c))";y, sobre la segunda, que "no concurre infracción del principio de legalidad consagrado en el artículo 31.3 de la CE ni vulneración del artículo 19.2 del TRLHL, ya que teniendo la recurrente la condición de sujeto pasivo contribuyente al ser una entidad explotadora de servicio de suministro que resulta de interés general o afecta a la generalidad o a una parte importante del vecindario, como es el de agua, suministro que nada tiene que ver con la telefonía móvil, la exigencia por parte de mi representada de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local es conforme a derecho"**

SÉPTIMO.-Por providencia de 19 de septiembre de 2025 se señaló para votación y fallo el día 14 de octubre de ese año, siendo designado Ponente el Excmo. Sr. Manuel Fernandez-Lomana Garcia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

Se recurre en casación la STSJ de la Comunidad Valenciana de 19 de julio de 2023 -rec. ap. 393/2022- que desestimó el recurso de apelación interpuesto por HIDRAQUA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE, S.A. contra la sentencia nº 239/2022 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Valencia de fecha 30 de junio, en el procedimiento ordinario 293/2021. La sentencia contiene un **voto particular** conforma al cual: **"el recurso debería estimarse, anulando las resoluciones recurridas y dejar claro en la sentencia que el canon absorbe cualquier utilización del dominio público por ser el objeto de la concesión"**.

La sentencia del Juzgado nº 6 de Valencia desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación del recurso de reposición formulado contra la liquidación definitiva de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local correspondiente a los ejercicios 2016 a 2019.

Las **cuestiones de interés casacional** son dos:

1.- "Determinar si existe doble imposición al exigir la tasa a un concesionario del contrato de gestión del servicio público municipal de abastecimiento de agua, cuando este ya abonó un importe en el momento de adjudicación del contrato, por el uso de todas las instalaciones afectas al servicio y satisface, anualmente, una cantidad como contraprestación por la utilización de aquellas instalaciones".

2.-"Discernir si existe infracción del art. 19.2 LRHL cuando se exige una tasa con base en un inciso de un precepto de una Ordenanza fiscal anulado por sentencia firme -por entender que no podía recaer en quienes

no eran titulares de las redes a través de las cuales se efectúen los suministros- sobre la base de que el servicio público del concesionario es distinto del prestado por aquel que dio lugar a la nulidad del inciso de la ordenanza".

SEGUNDO.- Hechos relevantes.

1.-La sociedad HIDRAGUA GESTION INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE SA suscribió, el 25 de octubre de 2012, con el Excmo. Ayuntamiento de Ribarroja de Turia (Valencia) un contrato para la "gestión de servicio público mediante la modalidad de concesión". Al parecer, este contrato ha sido declarado nulo por la STSJ de la Comunidad Valenciana de 16 de noviembre de 2016 -rec. 295/14-, pero, según indican las partes, se sigue aplicando para garantizar la continuidad de la prestación de servicios, hasta que se realice una nueva licitación.

2.-El objeto del contrato fue la gestión indirecta de "los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, evacuación de aguas residuales y pluviales y control de vertidos en el término municipal de Ribarroja del Turia, así como la conservación, mantenimiento y explotación de las estaciones depuradoras municipales de aguas residuales y reutilización de las aguas depuradas y obras necesarias para garantizar la regularidad y continuidad del servicio". Concesión que llevaba aparejada la "concesión demanial del uso privativo de los bienes destinados al servicio".

También se pactó la realización de obras de primera necesidad en los dos primeros años de la vigencia del contrato y la realización de las obras necesarias de renovación, ampliación y mejora mientras el mismo permanezca activo.

3.-La cláusula 3 del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) regula el derecho de uso de las instalaciones, estableciendo que:

"El concesionario deberá abonar al Ayuntamiento un importe en concepto de derecho de uso de todas las instalaciones afectas al servicio, debiendo ser recuperado el mismo en las tarifas el servicio. Este importe se desglosa de la siguiente forma:

Apartado 3.1.- Importe Anticipado por Derechos de uso de las instalaciones.

Los licitadores deberán incluir en su proposición económica una cantidad en concepto de derechos de uso anticipados, que tendrá en cuenta las previsiones en la explotación del servicio por el periodo de la concesión (25 años).

Apartado 3.2.- Importe anual por Derechos de uso de las instalaciones.

Es el importe en contraprestación de la utilización de las instalaciones de los servicios de agua y alcantarillado, cuyo abono al Ayuntamiento se realizará con carácter anual en el primer trimestre del año siguiente al año objeto de liquidación. Será proporcional al volumen de agua facturado y se incrementará anualmente con el IPC. Este importe se devengará a partir de la fecha de inicio de contrato, realizándose su abono dentro del primer trimestre del año siguiente".

La sentencia indica que por este último concepto la entidad ha pagado 185.355,56 € en 2016; 191.248,50 € en 2017; 191,713,34 € en 2018 y 192.993,19 € en 2019.

4.-En la cláusula 19.7 se establece como derecho del concesionario:

"utilizar la vía pública para situar conducciones e infraestructuras necesarias para la prestación de los servicios, así como para efectuar las intervenciones y reparaciones oportunas. En su actuación el Concesionario deberá tener en cuenta cuanto señalen las Ordenanzas Municipales, especialmente en orden a la reposición de pavimentos, y exceptuando lo relativo a los tributos municipales a que su intervención diere lugar, de los que estarán exentos al ser las redes e instalaciones de propiedad municipal y actuar aquel por orden del Ayuntamiento o en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Pliego y en el de Prescripciones técnicas. En todo caso, con carácter previo a cada actuación deberá obtener la previa autorización municipal".

5.-En el BOP nº. 119, de 21 de mayo de 2009, se publicó el: "Edicto del Ayuntamiento de Ribarroja de Turia sobre aprobación definitiva de la modificación e imposición de ordenanzas fiscales". Nos interesa destacar los siguientes artículos de la Ordenanza:

"Artículo 2º. Hecho imponible.

1.- Constituye el hecho imponible de la tasa el disfrute de la utilización privativa, o los aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas o entidades que utilizan el dominio público para prestar los servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o una parte importante del vecindario.

2.- El aprovechamiento especial del dominio público se producirá siempre que para la prestación del servicio de suministro se deban utilizar antenas, instalaciones o redes que materialmente ocupan el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, con independencia de quien sea el titular de aquéllas.

3.- En particular, se comprenderán entre los servicios referidos en los apartados anteriores, los suministros de agua, gas, electricidad, telefonía fija, telefonía móvil y otros medios de comunicación, que se presten, total o parcialmente, a través de redes y antenas fijas que ocupan el dominio público municipal".

"Artículo 3º. Sujetos pasivos.

1.- Son sujetos pasivos las empresas o entidades explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, tales como los de abastecimiento de agua, suministro de gas, electricidad, telefonía (fija o móvil) y otros análogos, así como también las empresas que explotan redes de comunicación mediante sistemas de fibra óptica, televisión por cable o cualquier otra técnica, independientemente de su carácter público o privado. A estos efectos, se incluyen entre las empresas explotadoras de dichos servicios las empresas distribuidoras y comercializadoras de los mismos.

2.- A los efectos de la tasa aquí regulada, tienen la consideración de sujetos pasivos las empresas o entidades explotadoras de servicios a que se refiere el apartado anterior, tanto si son titulares de las correspondientes instalaciones o redes a través de las cuales se efectúen los suministros como si, no siendo titulares de dichas redes, lo son de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas.

3. También serán sujetos pasivos las empresas y entidades, públicas o privadas, que presten servicios, o exploten una red de comunicación electrónica en el mercado, conforme a lo previsto en los artículos 6 y concordantes de la Ley 32/2003, de 3 noviembre, General de Telecomunicaciones .

4. Las empresas titulares de las redes físicas, a las cuales no les resulte aplicable lo que se prevé en los apartados anteriores, están sujetas a la tasa por ocupaciones del suelo, el subsuelo y el vuelo de la vía pública, regulada en la ordenanza fiscal correspondiente".

"Artículo 6. "Otros servicios diferentes de la telefonía móvil. Base imponible y cuota tributaria".

1.- Cuando el sujeto pasivo sea titular de la red que ocupa el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas, mediante la cual se produce el disfrute del aprovechamiento especial del dominio público local, la base imponible está constituida por la cifra de ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en el término municipal de Ribarroja del Turia las empresas o entidades señaladas en el artículo 3 de esta Ordenanza.

2.- Cuando para el disfrute del aprovechamiento especial a que se refiere el apartado anterior, el sujeto pasivo haya utilizado redes ajenas, la base imponible de la tasa está constituida por la cifra de ingresos brutos obtenidos anualmente en el término municipal de Ribarroja del Túrria, minorada en las cantidades que deba abonar al titular de la red, por el uso de la misma.

(...)

6.- Las tasas reguladas en esta Ordenanza exigible a las empresas o entidades señaladas en el artículo 3 de esta Ordenanza, son compatibles con otras tasas establecidas, o que pueda establecer el Ayuntamiento de Ribarroja del Turia, por la prestación de servicios o realización de actividades de competencia local, de las que las mencionadas empresas sean sujetos pasivos.

6.-En aplicación de la ordenanza se giró la correspondiente liquidación por la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial, ejercicios 2016 a 2019.

El Ayuntamiento, en aplicación del art. 6.2 de la Ordenanza, al calcular los ingresos brutos obtenidos restó las cantidades de 185.355,56 € en 2016; 191.248,50 € en 2017; 191,713,34 € en 2018 y 192.993,19 € en 2019. Cantidades que se abonaron en aplicación del art. 3.2 del PCAP que hemos descrito con anterioridad y que se corresponden con "el importe en contraprestación de la utilización de las instalaciones de los servicios de agua y alcantarillado".

TERCERO. - Sobre la primera cuestión de interés casacional.

1.- Debemos analizar si resulta compatible el pago de un canon por el concesionario del contrato de gestión de servicio público municipal de abastecimiento público de agua, con el pago de una tasa por aprovechamiento del dominio público.

Con carácter general, cabe afirmar que nos encontramos ante dos figuras jurídicas claramente diferenciadas. El canon es la contraprestación que se paga en virtud de un contrato de gestión de servicio público y la tasa es un ingreso de derecho público derivado del ejercicio de la potestad tributaria que ostenta la Administración.



Por lo tanto, en principio, el abono de un canon resulta compatible con el abono de una tasa por la ocupación del suelo público, dada la distinta naturaleza de ambas figuras.

2.-En efecto, el art 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece que el municipio ejercerá *"en todo caso como competencias propias"*, entre otras, las relativas al *"abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales"*. De conformidad con el art 85 LBRL el servicio puede ser gestionado de forma directa o indirecta, como ocurre en el caso de autos, *"mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre"* (LCSP).

El establecimiento del abono de un canon por quien ha obtenido la concesión del servicio se establece en el art 133 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, norma que dispone: *"De acuerdo con las normas reguladoras del régimen jurídico del servicio, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas fijarán las condiciones de prestación del servicio y, en su caso, fijarán las tarifas que hubieren de abonar los usuarios, los procedimientos para su revisión, y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración"*.

En el mismo sentido, el art 115 del Decreto de 17 de junio de 1955, que aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), dispone que en toda concesión de servicios se fijará el *"canon o participación que hubiere de satisfacer, en su caso, el concesionario a la Corporación"*. Añadiendo el art. 129.3 del RSCL que *"la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el costo de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial"*.

Ahora bien, a la hora de determinar el canon, el art 128.3 del RSCL dispone que el concesionario tiene derecho a *"utilizar los bienes de dominio público necesarios para el servicio"*, por lo que resulta frecuente que, al fijar la cuantía de aquel, se tenga en cuenta el aprovechamiento especial del dominio público necesario para la prestación del servicio.

Por otra parte, la posibilidad de establecer una tasa por el aprovechamiento del dominio público se infiere de lo establecido en los arts. 20 y 24.1.c) del 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). Conforme al primero de ellos, las entidades locales *"podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos"*.

El título del que surge la obligación del pago es nítidamente distinto: en un caso, el del canon, la obligación del pago surge del contrato; y en el de la tasa, estamos ante un ingreso de derecho público nacido de la ordenanza por la que la misma se establece.

3.-Ahora bien, siendo lo anterior cierto y siendo también por ello posible afirmar la compatibilidad de la tasa con el canon, lo cierto es que, en determinadas ocasiones, es posible que el uso del dominio público forme, en palabras de este tribunal, *"parte integrante de la concesión misma"*. Exigir en tales casos el abono del canon y de la tasa no resulta posible.

Así lo hemos sostenido en nuestra STS de 12 de julio de 2006 -rec. 16/2005, en interés de ley- donde explicamos que cuando el aprovechamiento del dominio público *"forma parte integrante de la concesión misma...al establecerse la obligación de abonar a la corporación concedente el correspondiente canon por la entidad concesionaria puede tenerse en cuenta, al fijarse la cuantía, el conjunto de facultades y derechos de la concesión"*. Dicho en otros términos *"una cosa es que pueda distinguirse teóricamente el uso especial y el uso privativo del dominio público municipal, su diferente régimen jurídico y la posibilidad de sujeción a distintas tasas, y otra que no sea posible al otorgar la concesión por la utilización exclusiva que el correspondiente canon concesional englobe...ambos conceptos tributarios"*.

Hemos mantenido la vigencia de esta doctrina en nuestras STS de 15 de febrero de 2021 -rec. 5380/2019- y 30 de marzo de 2023 -rec. 634/2021-.

La aplicación de dicha doctrina implica que no existe una respuesta única. Lejos de ello, deberá examinarse cada caso concreto, conocer los antecedentes de la concesión de servicios, los estudios previos, etc. Todo ello con el fin de determinar si el canon establecido ya contempla el uso del dominio público, pues de hacerlo se estará exigiendo un doble pago por el mismo uso, lo que no es conforme a derecho.

CUARTO. - Sobre la segunda cuestión de interés casacional.



1.-El art 19.2 del TRLHL dispone: *"Si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada"*.

2.-En nuestra STS de 15 de noviembre de 2022 -rec. 7608/2020- hemos dicho que *"la anulación de una ordenanza -como cualquier disposición general- causa efectos erga omnes (desde la publicación en el boletín correspondiente)".* Lo cual no es sino aplicación de lo establecido en el art. 72.2 LJCA conforme al cual: *"La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada....."*.

3.-La STS de 23 de noviembre de 2012 -rec. 7007/2010-, analizó la legalidad de la ordenanza de 4 de marzo de 2009, publicada en el BOP nº. 119, de 21 de mayo de 2009, que modificó la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por ocupación de vuelo, suelo y subsuelo de 9 de septiembre de 1998 (BOP nº 24, de 29 de enero de 1999). Posteriormente la ordenanza ha sido objeto de modificación el 19 de octubre de 2022 (BOP nº 247 de 27 de diciembre de 2022), pero esta nueva modificación no es aplicable al caso enjuiciado.

La STS analizó si la tasa establecida resultaba contraria a la Directiva 2002/20/CE, pues, respondiendo a cuestión prejudicial, la STJUE de 12 de julio de 2012 (C-55/11, 57/11 y 58/11), había declarado que *"el art 13 de la Directiva de autorización debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de un canon por derechos de instalación de recursos en una propiedad pública o privada, o por encima o por debajo de la misma, a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil"*.

Pues bien, la STS de 23 de noviembre de 2012 -rec. 7007/2010-, aplicando el criterio del TJUE, razonó que procedía *"la anulación de los siguientes preceptos de la Ordenanza impugnada:*

a).- *Del artículo 2.2 en cuanto incluye dentro del hecho imponible de la tasa la utilización de antenas, instalaciones o redes que materialmente ocupen el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, por parte de empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil que no sean titulares de aquellos elementos a las que implícitamente se refiere el artículo 2.2 de la Ordenanza en el inciso final "con independencia de quien sea el titular de aquéllas" (de las antenas, instalaciones o redes). La extensión del hecho imponible a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil, resulta contraria al artículo 13 de la Directiva autorización.*

b).- *Del artículo 3.2 en cuanto atribuye la consideración de sujeto pasivo de la tasa de telefonía móvil a las empresas o entidades explotadoras a que se refiere el apartado 1 del propio artículo 3, "tanto si son titulares de las correspondientes instalaciones o redes a través de las cuales se efectúen los suministros como si, no siendo titulares de dichas redes, lo son de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas"*.

Es pues claro que el TS anulaba la Ordenanza en relación con las empresas de telefonía móvil, pues *"la extensión del hecho imponible a los operadores que, sin ser propietarios de dichos recursos, los utilizan para prestar servicios de telefonía móvil, resulta contraria al artículo 13 de la Directiva autorización"*.

Que esta y no otra era la voluntad del TS queda todavía más claro cuando razonamos que: *"la solución a que se llega,es consecuencia inmediata de la sentencia de TJUE de 12 de julio de 2012 que obligará a los tribunales españoles a corregir su doctrina e incluso al legislador a modificar el TRLHL para excluir expresamente a los operadores de telefonía móvil no sólo del régimen especial de cuantificación de la tasa, sino también de la obligación de pagar la tasa cuestionada cuando, no siendo titulares de redes, lo sean de derechos de uso, acceso o interconexión a éstas. De esta forma, los operadores de telefonía móvil no tendrán que abonar tasas municipales por el uso del dominio público municipal si se limitan a utilizar las instalaciones de terceros. La normativa sectorial debe prevalecer sobre la Ley de Haciendas Locales. Obviamente deberá modificarse también la regulación de las ordenanzas municipales para ajustarse a los parámetros de la Directiva autorización y al conjunto de las Directivas del sector dictada en el año 2002"*.

El fallo, por último, establece: *"debemos estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por "France Telecom España, S.A." contra la Ordenanza reguladora de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras o prestadoras del servicio de telefonía móvil, del Ayuntamiento de Ribarroja del Turia, declarando la nulidad del último inciso ("con independencia de quien sea el titular de aquéllas") del apartado 2 del artículo 2 y del apartado 2 del artículo 3, en cuanto atribuye la condición de sujeto pasivo de la tasa regulada a las empresas o entidades que no sean titulares de las redes a través de las cuales se efectúen los suministros, aunque sean titulares de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas"*.

4.-No consta que se haya publicado el fallo de esta sentencia, de hecho, la sentencia no lo ordena.

5.-Todos los textos y, en particular, los textos jurídicos deben ser objeto de interpretación. Las sentencias no son una excepción. Precisamente por ello, deben ser "*claras y precisas*"- art 218 LEC-, con el fin de que los destinatarios de las sentencias puedan entender lo decidido y las razones de la decisión.

La diligencia en la redacción debe extremarse cuando la proyección de lo acordado incida en terceros que no han sido parte en el proceso y que, por lo tanto, a la hora de entender el texto no tengan la información que sin duda tienen las partes del proceso. No debe olvidarse que la sentencia, en parte, es fruto del diálogo entre las partes del proceso y el tribunal, de aquí que aquellas puedan entender con mayor facilidad lo decidido en la sentencia que los terceros ajenos al debate.

6.-Puede pues responderse a la cuestión formulada que el alcance de la anulación de la ordenanza no puede separarse de lo querido y motivado en la sentencia, pues el fallo debe interpretarse. Y, del mismo modo que debe rechazarse una interpretación literal de la ley que lleve a un resultado que claramente no ha sido querido por el legislador; tampoco cabe realizar una interpretación de la sentencia y de su fallo que se aparte de lo realmente enjuiciado y querido por la sentencia.

No puede hablarse en este caso de que la publicación del texto en el BOP haya generado confianza en un tercero, lo que en su caso podríamos valorar, pues en el caso enjuiciado no ha existido publicación y la recurrente es claramente conocedora del íntegro contenido de la sentencia cuya aplicación pretende.

Lo que realmente garantiza el art. 19.2 del TRLHL es el respeto y acatamiento a lo decidido por la sentencia, debiendo la entidad local aplicar lo indicado en aquella desde que se le notifica -la publicación va destinada a terceros- y, para determinar el alcance de la resolución judicial, debe estarse a su entera lectura e interpretación.

QUINTO. - Doctrina que se establece.

Contestando a las preguntas formuladas por el Auto de admisión cabe responder:

1.-Puede existir incompatibilidad entre la exigencia de una tasa a un concesionario del contrato de gestión del servicio público municipal de abastecimiento de aguas y el abono de un canon, cuando aquel esté gravando un aprovechamiento del dominio público que forma parte integrante de la concesión, lo que deberá apreciarse en cada caso.

2.-El art 19.2 del TRLHL establece la necesidad de que las entidades locales adecuen los términos de sus actuaciones a lo decidido en la sentencia. Para determinar el alcance de lo decidido en la sentencia debe tenerse en cuenta su motivación y fallo. No existiendo infracción del art 19.2 cuando, analizando el caso concreto, se llegue a la conclusión de que lo decidido en la sentencia afecta, exclusivamente, a determinados sujetos pasivos y no a otros sujetos pasivos a los que el Ayuntamiento aplica la ordenanza.

SEXTO. - Aplicación de la doctrina al caso de autos.

La aplicación de la anterior doctrina, actuando como jueces de instancia, nos lleva a la estimación del recurso.

1.-En relación con la primera pretensión de la recurrente cabe concluir que, en efecto, en el caso de autos existe incompatibilidad entre la tasa y el canon.

a.-Como hemos explicado esta Sala viene sosteniendo que no es posible exigir el pago de una tasa por la utilización del dominio público cuando el uso gravado por aquella "*forma parte integrante de la concesión misma*"

La STS de 15 de febrero de 2021 -rec. 5380/2019-, que ambas partes citan a su favor, no se separa de este criterio. Repárese que esta sentencia confirma lo decidido en la STSJ de Canarias y esta sentencia razonaba que "*si la concesión abarca la prestación del servicio a través de redes de suministro la tasa se encuentra integrada en el canon sin que pueda producirse duplicidad de tasas canon*". Lo que ocurría en el caso enjuiciado es que, por las razones que daba el TSJ, esa duplicidad, atendiendo a las circunstancias del caso, no concurría. Como hemos explicado la doctrina de la Sala lleva inexorablemente al examen de las circunstancias de cada caso y en el que ahora enjuiciamos la duplicidad existe.

b.-El art 128.3 del RSCL dispone que el concesionario tiene derecho a "*utilizar los bienes de dominio público necesarios para el servicio*", por lo que resulta frecuente que, al fijar la cuantía de aquel, se tenga en cuenta el aprovechamiento especial del dominio público necesario para la prestación del servicio. Esto es lo que ocurre en el caso de autos, pues el canon incluye el abono de una cantidad, entre otras, por la utilización de los servicios de agua y alcantarillado; precisamente por ello, el Ayuntamiento, al cuantificar la tasa, descuenta lo abonado en concepto de canon en aplicación de la cláusula 3.2 PCAP.

La STSJ de la Comunidad Valenciana no niega la existencia de la posibilidad de un doble pago, pero afirma que de ser así ello podría a lo sumo dar lugar a *"una ruptura del equilibrio económico del contrato disponiendo la parte de mecanismos legales para su compensación"*. Pero lo cierto es que, como afirma el voto particular de la sentencia, el concesionario *"está pagando dos veces por un mismo hecho o actividad...la utilización es inherente al contrato y...no se le puede imponer ningún gravamen extra fuera del canon"*.

El motivo se estima.

2.-No podemos, sin embargo, estimar el segundo motivo. Como hemos explicado una lectura íntegra y razonable de la STS de 23 de noviembre de 2012 -rec. 7007/2010- implica que el fallo no tenga el alcance pretendido por la recurrente. Es cierto que el fallo, literalmente, establece la nulidad del último inciso del apartado 2.2 y 3.2 de la ordenanza, pero el mismo fallo se refiere únicamente a la *"tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras o prestadoras de servicios de telefonía móvil"*. Basta la lectura íntegra de la sentencia para concluir que el TS, lo que sostuvo es que, por aplicación de la Directiva 2002/20/CE, no procedía que los operadores de telefonía móvil abonasen tasa. Por ello, atendiendo a las circunstancias del caso, entendemos que no podemos acoger este motivo.

El motivo se desestima.

SEPTIMO. - 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, dadas las dudas de derecho, 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 quinto

2.-**Haber lugar al recurso de casación** interpuesto por la representación procesal de HIDRAQUA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE, S.A, contra la STSJ de la Comunidad Valenciana de 19 de julio de 2023 (rec. ap. 393/2022), que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia nº 239/2022 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Valencia, de fecha 30 de junio de 2022, en el procedimiento ordinario 293/2021.

3.-**Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo** interpuesto por la representación procesal de HIDRAQUA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE, S.A, anulando la resolución recurrida y dictada por el Ayuntamiento de Ribarroja de Turia por ser contraria a derecho, en los términos que se infieren del fundamento de derecho sexto y con las consecuencias legales inherentes a dicha declaración.

4.-Hacer el pronunciamiento sobre costas en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo.

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

Así se acuerda y firma.