

Sobre la compatibilidad entre el canon concesional y la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público mediante redes

Analizamos la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2025, en la que se forma jurisprudencia sobre si son compatibles estos dos gravámenes (el canon y la tasa) soportados por los concesionarios de servicios de gestión del ciclo integral del agua.

A. Introducción.

- 1 La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2025 [[ECLI:ES:TS:2025:4754](#)] ha dado respuesta a una cuestión de enorme interés en relación con la tributación de las concesiones de servicios de gestión del ciclo integral del agua: ¿es compatible el pago del **canon de la concesión** con la sujeción a la **tasa** por la **utilización privativa** o el **aprovechamiento especial** del **dominio público** mediante las redes adscritas a la prestación de los servicios? Dicho de otro modo: ¿debe el concesionario que ya paga el canon pagar también esta tasa?
- 2 En la práctica, es sumamente frecuente que la Administración que otorga la concesión exija al concesionario el pago de una contraprestación económica en concepto de **canon**, que suele pagarse tras la adjudicación (a modo de pago inicial; en ocasiones, en cuantías muy relevantes) y periódicamente durante la vigencia de la concesión. Este canon es un ingreso de Derecho público que no tiene naturaleza tributaria, y retribuye el otorgamiento por la Administración al concesionario de la explotación de las redes para la prestación de los servicios objeto de la concesión, la cual permite el cobro de las tarifas a los usuarios.
- 3 En cuanto a la **tasa**, el artículo 20.1 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) permite exigir tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local; y el artículo 24.1 c) de la misma norma se refiere, específicamente, a las tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de **empresas explotadoras de servicios de suministros** que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario.

- 4 Son las **ordenanzas fiscales** aprobadas por cada entidad local las que definen, dentro del terreno de juego que marca el TRLHL (cfr. artículo 16), el hecho imponible de esta tasa, y quienes regulan la condición de sujeto pasivo, así como, en su caso, las exenciones y bonificaciones que resulten aplicables.
- 5 Cuando la ordenanza fiscal permite considerar sujeto pasivo al **concesionario** que explota las redes de abastecimiento y saneamiento de aguas, y éste a su vez paga el canon que se haya establecido en la concesión, se produce una fricción evidente entre ambas figuras impositivas, aunque su naturaleza no sea exactamente la misma: ¿debe considerarse que el concesionario queda sometido a una suerte de **doble imposición** ilícita?
- 6 Un conflicto de esta naturaleza ha sido resuelto por la sentencia a la que nos referimos.

B. Iter procesal.

a. La sentencia de primera instancia.

- 7 La sociedad concesionaria de los servicios de abastecimiento de agua de un municipio, que pagaba un canon (inicial y periódico) a la Administración en virtud de la concesión, recurrió la liquidación de la **tasa** por la ocupación privativa o el aprovechamiento especial del dominio público girada por la misma Administración perceptora del canon.
- 8 El recurso contencioso-administrativo fue **desestimado** por la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 6 de Valencia de 30 de junio de 2022, dictada en el procedimiento ordinario nº 293/2021 (esta sentencia no está disponible para su consulta pública).
- 9 En relación con la **compatibilidad** entre el canon y la tasa, la sentencia se remitió a la doctrina fijada en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2021 [[ECLI:ES:TS:2021:801](#)], que se consideró aplicable a este supuesto de hecho.

b. La sentencia de apelación.

- 10 La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 19 de julio de 2023 [[ECLI:ES:TSICV:2023:3581](#)] **desestimó** el recurso de apelación formulado por la sociedad concesionaria.

- 11 En lo que es de interés a los efectos de este comentario, la sentencia (cfr. fundamento jurídico tercero) considera que ni la ordenanza fiscal ni el pliego de la concesión contemplan que el concesionario esté exento del pago de la tasa, sin perjuicio de que tenga que abonar también el canon concesional; y que “no es cuestión controvertida” que se pueden devengar una tasa y un canon conjuntamente, dado que son figuras que “nada tienen que ver”.
- 12 La sentencia vuelve a remitirse a la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2021 en cuanto a la **compatibilidad** entre el canon y la tasa, y concluye no sólo que ambas figuras son compatibles, sino que el concesionario sólo podrá quedar exento de la tasa (de este razonamiento parece inferirse que la sentencia considera sujeto al concesionario a la tasa en todo caso) en el supuesto de que la exención esté recogida en la ordenanza fiscal correspondiente.
- 13 La sentencia cuenta con un breve **voto particular** en el que, de una manera muy clara, se explica que no se puede exigir la tasa, en la medida en que la utilización del dominio público es **consustancial** a la concesión, que ya da lugar al pago del canon; la cita literal merece la pena:

“A mi juicio, podemos hacer todas las disquisiciones teóricas que queramos, lo cierto es que se está pagando dos veces por un mismo hecho o actividad. El concesionario no realiza una utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, esa utilización es inherente al contrato y a mi juicio no se le puede imponer ningún gravamen extra fuera del canon. Estamos gravando doblemente un servicio esencial que pagará el usuario”.

c. La sentencia de casación.

- 14 El **recurso de casación** preparado por la sociedad concesionaria (la **tenacidad** es muchas veces una herramienta imprescindible en la litigación, cuando se confía en los méritos del caso) contra la sentencia a la que nos hemos referido en el punto anterior se **admitió** por el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2024 [[ECLI:ES:TS:2024:8757A](#)].

- 15 La **cuestión con interés casacional** para la formación de jurisprudencia quedó definida del modo siguiente (en lo que es relevante a los efectos de este comentario):

“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”.

- 16 Esta cuestión se formula en términos ciertamente parecidos a los términos que empleó el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2020 [[ECLI:ES:TS:2020:1420A](#)], que admitió el recurso de casación resuelto por la sentencia de la misma Sala de 15 de febrero de 2021; en la cual, como hemos visto, se basaron las sentencias a las que antes nos hemos referido para desestimar los recursos de la sociedad concesionaria.
- 17 El matiz puede estribar en que el auto de 14 de febrero de 2020 parece referirse a la compatibilidad entre el canon pagadero inicialmente a cambio de la **adjudicación de la concesión** y la tasa, mientras que el auto de 3 de julio de 2024 alude a la compatibilidad entre el canon que se paga -tanto inicialmente como periódicamente- por la **utilización de las redes** y la tasa. Sea como fuere, parece complicado entender que el canon que el concesionario tiene que pagar tras la adjudicación de la concesión no guarda una relación directa con la utilización del dominio público que implica la concesión misma.
- 18 Este último auto consideró que el recurso permitiría a la Sala **complementar** su doctrina sobre la compatibilidad entre el canon concesional y las tasas por el uso del demanio adscrito a la concesión, contenida en la sentencia de 15 de febrero de 2021, a la que ya nos hemos referido, y en la sentencia de 30 de marzo de 2023 [[ECLI:ES:TS:2023:1626](#)]; esta sentencia declaró la **incompatibilidad** entre la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, en la modalidad de paso de vehículos a través de aceras, y el canon satisfecho en su día por la concesión municipal para la construcción y explotación de un aparcamiento subterráneo mixto, dado que la entrada al aparcamiento subterráneo forma **parte integrante de la concesión**.

- 19 La sentencia del Tribunal Supremo que comentamos aquí **estima el recurso de casación** de la sociedad concesionaria, y fija la siguiente **doctrina**:

“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”.

- 20 Vamos a resumir los razonamientos que conducen al Tribunal Supremo a formar esta jurisprudencia (cfr. fundamento jurídico tercero).

- 21 La premisa de la que parte la Sala es que, en el **plano teórico o conceptual**, el canon y la tasa son (o pueden ser) **compatibles**, puesto que son **dos figuras de distinta naturaleza y 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”.*

- 22 En relación con lo anterior, la Sala explica que el establecimiento de estas exacciones tiene una **base legal distinta**:

- i. La exigencia del **canon** que hay que satisfacer a la Administración concedente se prevé en los artículos 285.1 b) y 289.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en el artículo 115 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (aprobado por el Decreto 17 de junio de 1955).
- ii. La imposición de la **tasa** por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público se contempla en los artículos 20 y 24.1 c) del TRLHL.

- 23 Además, la Sala destaca que es distinto el **título** del que surge la obligación de pago: *“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”.*

- 24 Sin perjuicio de lo anterior, considera la Sala que la compatibilidad conceptual entre el canon y la tasa se romperá en aquellos supuestos en los que el dominio público forme **parte integrante** de la **concesión** misma.
- 25 Así, la Sala se remite a la doctrina establecida en su sentencia de 12 de julio de 2006 [[ECLI:ES:TS:2006:5353](#)], confirmada en las sentencias de 15 de febrero de 2021 y de 30 de marzo de 2023, a las que ya se ha hecho referencia. En la primera de estas sentencias, dictada en el antiguo recurso de casación en **interés de ley**, se consideró que no cabía exigir la tasa de entrada de vehículos a través de las aceras al concesionario de un aparcamiento subterráneo de uso público que ya pagaba el canon, dado que la entrada al aparcamiento forma parte de la concesión misma, ya que sin ella no puede existir (o no se puede explotar) el propio aparcamiento. Es la misma doctrina que reiteró la sentencia de 20 de marzo de 2023, sobre un supuesto de hecho análogo.
- 26 La conclusión que alcanza la Sala es la siguiente:
- “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”.*
- 27 En cuanto a la resolución del **caso concreto**, con base en la doctrina previamente formada, la Sala (cfr. fundamento jurídico sexto) revoca el criterio de la sentencia de apelación y de la sentencia de instancia, y considera que el canon y la tasa son **incompatibles**.
- 28 Para ello, la Sala recuerda que no es posible exigir el pago de la tasa por la utilización del dominio público cuando el **uso del demanio** gravado por la tasa forma parte integrante de la concesión misma, y, por ello, debe entenderse **incluido** en el canon concesional.
- 29 La Sala añade que la sentencia de 15 de febrero de 2021 no se separa de este criterio general porque, en función de las circunstancias del caso concreto, consideró que no existía **duplicidad** entre el canon y la tasa.

- 30 Por el contrario, en este caso, la Sala entiende que sí se da esta **duplicidad**, en la medida en que “*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 [del] PCAP*”.
- 31 La Sala concluye que el criterio correcto fue el criterio mantenido en el voto particular de la sentencia que se recurrió en casación, porque la **utilización del dominio público** es **inherente** al contrato de concesión, y, por ello, no se puede gravar esta misma utilización al margen del canon.

C. Valoración de la jurisprudencia formada.

- 32 Sin perjuicio del **carácter casuístico** de la cuestión controvertida, lo que obligará, como se indica en la propia doctrina jurisprudencial establecida por esta sentencia, a un análisis de las **circunstancias concretas** de cada supuesto de hecho, lo cierto es que esta doctrina fija una premisa muy clara: el canon y la tasa son **incompatibles** cuando la **utilización del dominio público** es **inherente** a la **explotación del servicio** objeto de la concesión, ya que, en ese supuesto, esta utilización debe entenderse ya gravada con el canon concesional, lo que impide el **doble gravamen** constituido por la tasa, cuyo hecho imponible coincide (cfr. artículo 20.1 A) del TRLHL) precisamente con la utilización del demanio.
- 33 Si trasladamos esta premisa teórica a la realidad de las cosas, no resulta difícil llegar a la conclusión de que, en términos generales, en aquellos casos en los que el concesionario abone un canon a la Administración concedente, no se le podrá exigir el pago de la tasa, ya que el **objeto de las concesiones** para la prestación de servicios de gestión del ciclo integral del agua incluye, como **elemento esencial e inherente** a la concesión misma, la **explotación de las redes** de saneamiento y de abastecimiento de aguas; y esta explotación, a su vez, implica el **uso del demanio** sobre el que las redes se despliegan.
- 34 Dicho de otro modo: es imposible que el concesionario preste el servicio sin utilizar el dominio público, y es francamente difícil pensar en que el canon que la Administración exige al concesionario no tenga que ver, de un modo u otro, con la utilización del dominio público mediante la explotación de los servicios concedidos (¿cuál podría ser, si no, la razón de la exigencia del canon?). Es por esto por lo que creo que la sentencia de 15 de febrero de 2021 resulta muy discutible.

- 35 Así, al igual que el Tribunal Supremo ha considerado que la utilización del dominio público a través de la entrada a los aparcamientos en concesión forma parte integrante de la misma concesión, ya que se trata de un **elemento necesario** para la ejecución de la concesión, o -en otras palabras- ya que la propia concesión incorpora este uso del demanio, me parece muy claro que la utilización del dominio público para la explotación de las redes de saneamiento y abastecimiento de aguas es, igualmente, **parte integrante** de la concesión de los servicios que se prestan mediante estas redes: sin esta utilización no se pueden prestar los servicios, esto es, no se puede ejecutar el contrato de concesión.
- 36 Como expresa el voto particular de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 19 de julio de 2023, la utilización del dominio público que lleva a cabo el concesionario con objeto de prestar los servicios concedidos es **inherente** al contrato de concesión, lo que, según la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, conduce a la **incompatibilidad** entre el canon y la tasa.
- 37 En definitiva: creo que la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2025 establece, sin perjuicio del análisis que permita confirmar la identidad entre el supuesto de hecho al que se refiere esta sentencia y el supuesto de hecho de que se trate en cada caso, que el concesionario de gestión del ciclo integral del agua que abona un canon a la Administración no tendrá que pagar la tasa por la utilización del dominio público, cuando esta utilización forme parte del objeto del contrato.

Carlos Melón Pardo

rēgula Estudio Jurídico