



<b>TRIBUTO</b>	Tasa por Utilización Privativa y Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local.
<b>CUESTIÓN PLANTEADA</b>	Se solicita aclaración acerca de la posible gratuidad de una ocupación permanente del dominio público local, en régimen de concesión, para instalación de arquetas de telecomunicaciones en consideración al eventual interés general de los servicios prestados por el concesionario.
<b>NORMATIVA</b>	Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local; LGT; TRLRHL
<b>ÓRGANO EMISOR</b>	Subdirección General de Servicios Jurídicos Tributarios Agencia Tributaria Madrid

## **INFORME**

El presente informe se emite en base a las competencias que el artículo 3 de los Estatutos de la Agencia Tributaria Madrid, aprobados por Acuerdo Plenario de 22 de diciembre de 2008, atribuye a este organismo autónomo, cuya letra e) dispone que le corresponde «La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento».

### **Antecedentes**

Por un Distrito se formula consulta a la Subdirección General de Servicios Jurídicos Tributarios del organismo autónomo Agencia Tributaria Madrid, para que se informe sobre la posibilidad de considerar gratuita la ocupación permanente del dominio público local, en régimen de concesión, para la instalación de arquetas de telecomunicaciones en consideración al interés público del servicio prestado.



## Consideraciones jurídicas

En primer lugar, debemos acudir a lo previsto en la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, a los efectos de concretar el supuesto de hecho que determinaría la exigibilidad de la tasa por la ocupación demanial para la instalación de arquetas de telecomunicaciones. Así, observamos que el artículo 2 de la ordenanza fiscal establece que:

«Constituye el hecho imponible de la tasa la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local en su suelo, subsuelo y vuelo con:

A) Vallas, andamios y otras ocupaciones de similar naturaleza, sin o con publicidad.

B) Paso de vehículos o carruajes a través de aceras o calzadas.

C) Reserva de espacio del dominio público local para aparcamiento exclusivo de vehículos o para su ocupación con grúas, acopio de materiales, casetas, maquinaria y equipos de cualquier clase, vinculados o no a obras, y cualesquiera otros elementos análogos.

D) Puestos ubicados en situados aislados en la vía pública o en mercadillos.

E) Terrazas.

F) Ejercicio de actividades comerciales, industriales o recreativas.

**G) Ocupaciones del suelo, vuelo o subsuelo para usos particulares, con cajas registradoras, bocas de carga de combustible, arquetas y transformadores, cables, tuberías, rieles y otros elementos análogos.**

H) Surtidores de gasolina.

I) Obras de apertura de calicatas, pozos, zanjas, tendido de carriles, colocación de postes, canalizaciones, acometidas, y en general, cualquier remoción de pavimento o aceras en la vía pública.

J) Contenedores, sacos industriales u otros elementos de contención de residuos inertes.

K) Distribución gratuita de prensa.

L) Cualesquiera otros aprovechamientos especiales no recogidos en epígrafe concreto».



Atendiendo, pues, a la literalidad del epígrafe G), podría concluirse, sin necesidad de mayor argumentación, que la ocupación demanial en régimen de concesión para la instalación de arquetas de telecomunicaciones queda sujeta al pago de la pertinente tasa de ocupación.

Se plantea por el Distrito consultante, no obstante, la eventual gratuidad de tal concesión, es decir, la no sujeción de dicha ocupación demanial a la tasa en cuestión, en consideración a un pretendido interés público del servicio prestado por la entidad concesionaria. Pues bien, aunque se admitiera ese interés público o general en el servicio prestado por la entidad concesionaria, dicho interés no excluiría el innegable interés o beneficio particular que dicha ocupación demanial de carácter permanente proporciona al ente concesionario, circunstancia esta que constituye el elemento esencial de la exigibilidad de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local.

A este respecto resulta muy ilustrativa la doctrina sentada por el Tribunal Supremo respecto a esta coexistencia del interés particular y el interés general y la prevalencia de uno u otro, a los efectos de determinar la exigibilidad de la tasa de ocupación demanial. El Tribunal Supremo, habiendo ya confirmado que la tasa en cuestión descansa sobre la necesaria existencia de un beneficio particular en el uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público local, aclaró, en su Sentencia de 3 de enero de 2008, que ese interés particular quedaba diluido en favor del interés general en el ámbito de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, fuera cual fuera su carácter.

En este sentido, frente a la pretensión del Ayuntamiento de Madrid de liquidar la tasa en el ámbito de la ejecución de instrumentos de planeamiento concretos (planes parciales, especiales, estudios de detalle o proyectos de urbanización), por considerar que en los mismos no se daba el interés general propio de figuras de planeamiento superiores (Plan General de Ordenación Urbana), el Alto Tribunal especificó en la indicada Sentencia y, haciéndose eco de su consolidada jurisprudencia al respecto, que sí concurría igualmente ese interés general en esas actuaciones urbanísticas de nivel inferior. Decía la Sentencia lo siguiente:

«Es patente que el recurso del Ayuntamiento de Madrid está en frontal contradicción con las sentencias de esta Sala, citadas por la resolución



impugnada, que sostienen que en el planeamiento urbanístico, en cualquiera de sus grados, lo prevalente es el interés general, y no el particular. Ello explica que la tasa, que descansa sobre el específico beneficio que en el interés particular genera el uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público, así como la actividad de la Administración no pueda operar en los instrumentos de planeamiento. Nuestra jurisprudencia ha llegado más lejos, incluso en los Proyectos de Urbanización, y a la vista de las determinaciones generales que contiene, tampoco son posibles las tasas».

Por lo tanto, queda claro que la prevalencia del interés general a la que alude el Alto Tribunal queda circunscrita a los supuestos de aprovechamientos desarrollados en el ámbito del planeamiento urbanístico, no siendo equiparable ese interés general prevalente con el eventual interés general que pudiera existir en los servicios prestados por las entidades concesionarias de la ocupación demanial para instalación de arquetas de telecomunicaciones. Cabe concluir, por tanto, que lo prevalente en la ocupación para instalación de dichas arquetas es el beneficio particular que reporta al concesionario esa ocupación permanente, beneficio que determina la exigibilidad de la tasa.

Ahora bien, toda vez que estamos hablando de una ocupación demanial en régimen de concesión, deberemos tener en cuenta lo establecido al respecto en el artículo 24.1.b) del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLRHL):

«Artículo 24. Cuota tributaria.

1. 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.

**b) Cuando se utilicen procedimientos de licitación pública, el importe de la tasa vendrá determinado por el valor económico de la**

**proposición sobre la que recaiga la concesión, autorización o adjudicación.**

c) Cuando se trate de 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, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5 por ciento de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas».

En definitiva, conforme a la previsión del legislador, el acuerdo concesional deberá establecer como contraprestación económica el importe de la tasa, quedando configurada la tasa por la ocupación demanial como canon concesional.

Por otra parte, debe hacerse una importante precisión en torno a la exigibilidad de la tasa, en consideración a lo establecido en la letra c) del indicado artículo 24.1 del TRLRHL y que tiene que ver con la naturaleza de la entidad concesionaria. Así, si tal y como se describe en esa letra c) del mencionado precepto, el concesionario es una empresa explotadora «...de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario», el aprovechamiento del dominio público solo podrá ser gravado con la Tasa por utilización privativa y aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros (conocida, popularmente, como Tasa del 1,5%). Dicho de otra forma, si la entidad concesionaria para la ocupación de la vía pública para la instalación de una arqueta de telecomunicaciones ya venía siendo gravada por la referida tasa del 1,5, no procederá la exacción de la tasa descrita en el epígrafe G) de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, al quedar integrada toda ocupación de la vía pública que realice esa empresa en la especial forma de cuantificación regulada en el citado artículo 24.1.c). La gestión de la mencionada Tasa del 1,5% es competencia de la Agencia Tributaria Madrid, por lo que los Distritos interesados podrán solicitar, en su caso, la información



correspondiente acerca de si una determina persona jurídica tributa, o no, por la misma.

La incompatibilidad de la tasa del 1,5%, exacción que se regula en la correspondiente ordenanza fiscal, con la tasa de ocupación ordinaria regulada en la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (Epígrafe G) en este caso), ya se puso de manifiesto por el Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 3 de mayo de 2022 (Recurso nº 8026/2019).

Aclara, en primer término, el Alto Tribunal que lo que regulan los artículos 24.1.a) y 24.1.c) del TRLRHL, preceptos antes transcritos, no son dos tasas distintas, sino que se trata de dos cuotas de una misma tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, una cuota general, la regulada en la letra a) del artículo 24.1, y otra cuota especial, regulada en la letra c) de ese mismo artículo. Hecha esa aclaración, dice la sentencia que nada impide que a las empresas explotadoras de servicios de suministros a las que se les grava con la cuota especial de la letra c), se les grave igualmente con la cuota general de la letra a), si bien, y es aquí donde radica el importante matiz que introduce el Tribunal Supremo en su sentencia, la exigencia a tales mercantiles de la cuota tributaria por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local en su modalidad general (24.1 a) solo será posible cuando la ocupación de ese espacio demanial no recaiga en las vías públicas. Concretamente, señala el Alto Tribunal lo siguiente:

«La cuantificación de la tasa escapa a la discrecionalidad administrativa, sin embargo, lo que este precepto trasluce no es sino distintos mecanismos de cuantificación por cuanto, desde la perspectiva de la letra a), se trataría 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, mientras que la letra c) exhibe una óptica diferente, por cuanto no se refiere a la utilización privativa o aprovechamiento especial de cualquier bien de dominio público local sino que dicha modalidad se proyecta, exclusivamente, sobre utilizaciones o aprovechamientos de la vía pública, configurando un régimen de cuantificación especial, objetivo e ineludible-"sin excepción alguna"- de tales usos del dominio público, realizado por las

empresas explotadoras del servicio basado en la aplicación de un 1,5% sobre sus ingresos brutos.

En el supuesto que el Ayuntamiento decida gravar la utilización privativa o el aprovechamiento especial de todos los bienes integrantes de su dominio público local, los particulares y empresas no explotadoras de servicios de suministros deberían satisfacer siempre la cuota general prevista en el artículo 24.1.a) TRLHL tanto por la utilización privativa como por el aprovechamiento especial de cualquier bien integrante del dominio público local, sean o no vías públicas municipales.

Ahora bien, en esta hipótesis (gravar el uso sobre todos los bienes integrantes del dominio público local), las empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, verán cuantificada la tasa, por un lado, sobre la base de la cuota especial, prevista en el artículo 24.1.c) TRLHL, por la utilización privativa o por el aprovechamiento especial constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales y, por otro lado, a tenor de la cuota general prevista en el artículo 24.1.a) TRLHL, por la utilización privativa o por el aprovechamiento especial de cualquier bien de dominio público local, distinto a las vías públicas municipales.

La posición de la recurrente llevaría a la conclusión de que la utilización privativa o el aprovechamiento especial de ese dominio público local, distinto a las vías públicas municipales, por las empresas explotadoras de servicios de suministros no sería objeto de imposición en ningún caso lo que, conforme a lo expuesto, debemos rechazar.

En efecto, lo que resultaría incompatible es que por el uso de la vía pública local se exigiera, conjuntamente, una tributación cuantificada por la modalidad general y por la modalidad del 1,5%, pues, en estos casos existiría una vedada superposición espacial y tributaria».

Cabe afirmar, por tanto, que en aquellos supuestos en los que se produce el abono de la Tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de la vía pública a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros por parte de empresas de esta naturaleza, no es posible gravar a esas mismas empresas por cualquier otro aprovechamiento del dominio público local que se lleve a cabo en la vía pública municipal (suelo, vuelo o subsuelo).



Finalmente, y en relación con una posible gratuidad de la concesión demanial sobre la que versa esta consulta, debe apuntarse, igualmente, que esa ocupación permanente, en régimen de concesión, además de constituir un claro supuesto de sujeción a la Tasa, ya sea por la cuota del 1,5%, ya sea por la cuota general, en este último caso no podríamos hablar de un supuesto de exención de pago ni resultan de aplicación las reducciones del 100% previstas en la ordenanza fiscal. Concretamente, en lo que a las exenciones se refiere, la ordenanza fiscal se limita a reiterar, en su artículo 24, lo ya establecido en el artículo 21.2 del TRLRHL. Dice el indicado artículo 24 lo siguiente:

«Artículo 24.

1. Están exentos del pago de la tasa regulada en esta ordenanza: el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales por la utilización privativa o aprovechamientos especiales inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado anterior previsto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, no se concederán más exenciones o bonificaciones que las que expresamente establezcan las leyes o las derivadas de la aplicación de los Tratados Internacionales».

Como puede observarse, la exención que se contempla por el legislador presenta un doble aspecto: el subjetivo, que requiere que el sujeto pasivo sea el Estado, una Comunidad Autónoma o una Entidad Local; y el objetivo que exige que la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local sea inherente a los servicios públicos de comunicaciones explotados directamente por el ente territorial, o a los servicios públicos que afecten a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional. Queda clara, pues, la obligación de pago en el caso que nos ocupa.

Y en cuanto a las reducciones, la ordenanza fiscal no prevé ninguna en el ámbito de las ocupaciones previstas en el epígrafe G), entre ellas, como hemos visto, las ocupaciones del suelo con arquetas. Así, por un lado, el artículo 22 de la ordenanza fiscal únicamente prevé el reconocimiento de una reducción del 100% en el ámbito de los epígrafes D) y L), exigiéndose, desde el punto de vista subjetivo, que se trate de entidades sin ánimo de lucro,

entidades declaradas de utilidad pública o partidos políticos. Y por su parte, el artículo 22 bis reconoce una reducción del 100% en el ámbito de los epígrafes A) y C), exigiéndose en este caso que se trate de obras que tengan por objeto la ejecución de obras de ampliación, modernización, accesibilidad o cualesquiera otras análogas en el Metro de Madrid.

### **Conclusiones**

De todo lo dicho, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

**Primera.** La literalidad del epígrafe G) del artículo 2 de la ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local, permitiría afirmar, sin necesidad de mayor argumentación, que la ocupación demanial en régimen de concesión para la instalación de arquetas de telecomunicaciones queda sujeto al pago de la pertinente tasa de ocupación en concepto del mencionado Epígrafe.

**Segunda.** No resulta trasladable a la situación sobre la que versa la consulta la jurisprudencia que confirma la no sujeción a la tasa por la ocupación demanial llevada a cabo en el ámbito de actuaciones urbanísticas (en atención al prevalente interés general subyacente en esa ocupación demanial), siendo, por tanto, exigible la tasa por la ocupación demanial permanente para instalación de arquetas de telecomunicaciones en consideración al innegable beneficio particular que reporta al concesionario esa ocupación, beneficio en favor del interés particular que prevalece sobre un eventual interés general que pudiera existir en los servicios prestados por tales entidades concesionarias.

**Tercera.** Conforme a la previsión contenida en el artículo 24.1.b) del TRLRHL, el acuerdo concesional por el que se autorice la ocupación demanial permanente para instalación de arquetas de telecomunicaciones deberá establecer como contraprestación económica el importe de la tasa, quedando configurada la tasa por la ocupación demanial como canon concesional.

**Cuarta.** Si tal y como describe el artículo 24.1.c) del TRLRHL, el concesionario es una empresa explotadora «...de servicios de



suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario», además de que el importe de la tasa ascenderá al 1,5% de su facturación bruta anual, dicha empresa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, no podrá ser gravada por cualquier otra ocupación del suelo, vuelo o subsuelo de la vía pública si ya estuviera siendo gravada por la conocida como Tasa del 1,5

**Quinta.** Por último y, respecto a una eventual gratuidad de la ocupación permanente en régimen de concesión para la instalación de arquetas de telecomunicaciones, debe apuntarse que, aclarada la sujeción de dicha concesión a la tasa, no existe posibilidad de exención de pago, al no resultar aplicables ninguno de los supuestos que el legislador ha previsto al efecto en el artículo 21.2 del TRLRHL, ni de reducción del 100%, al no estar previsto en la ordenanza fiscal dicho beneficio en el ámbito de las ocupaciones del epígrafe G).