



Dictamen 1/2025, de 8 de juliol, del Comitè Tècnic de Dictàmens del Consell Assessor Fiscal sobre la sobre la tributació en l'impost sobre transmissions patrimonials de les autoritzacions de serveis de temporada en el domini públic marítim terrestre

Antecedents

1. En la sessió de 27 de febrer de 2025 del Consell Assessor Fiscal es va acordar que, a través del Comitè Tècnic de Dictàmens, s'emetés un dictamen sobre la tributació en l'impost sobre transmissions patrimonials de les autoritzacions de serveis de temporada en el domini públic marítim terrestre (DPMT) amb la finalitat de reforçar la seguretat jurídica en l'actuació de l'Agència Tributària de les Illes Balears en aquest àmbit.

2. El precitat acord s'adopta a sol·licitud del conseller d'Economia, Hisenda i Innovació, d'acord amb el que preveu la lletra *l) de l'apartat 2* de la disposició addicional quarta de la Llei 12/2023, de 29 de desembre, de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per a l'any 2024.

La sol·licitud estava raonada en què l'entitat "Asociación de Empresarios de Concesiones y Explotaciones de Servicios Temporales en el Dominio Público Marítimo Terrestre de Mallorca (ADOPUMA)" havia formulat davant la Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació una consulta tributària escrita amb la pretensió que es determinés que l'aprofitament especial del domini públic permès a través de l'autorització municipal d'instal·lació i l'explotació d'hamaques, ombrel·les i quioscos en el DPMT no constituïa el fet imposable de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses (en endavant, TPO), en aplicació dels articles 7.1.B) i 13.2 del Text refós de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre.

Aquesta consulta tributària es formula fonamentalment a la vista de diverses sentències del Tribunal Suprem dictades a principis de l'any 2025 que estableixen una doctrina que l'esmentada Associació considera aplicable.

No obstant això, la consulta formulada feia referència a la interpretació de preceptes de la Llei de l'impost (els que regulen el fet imposable i la base



imposable) respecte dels quals la Comunitat Autònoma no té competència normativa, i, per tant, no li correspon respondre a les consultes tributàries que es formulin en relació amb aquests, d'acord amb l'article 55.2.a) de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb Estatut d'Autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries; raó per la qual aquesta consulta es va inadmetre, per Resolució del Conseller d'Economia, Hisenda i Innovació de 28 de febrer de 2025, i es va traslladar a la Direcció General de Tributs del Ministeri d'Hisenda per al seu coneixement.

3. De fet, consta publicada, sota el número de consulta V0397-25, la resolució de la precitada consulta per la Direcció General de Tributs, la qual, si bé esmenta la doctrina del Tribunal Suprem resultant de les indicades sentències de la Sala Contenciosa Administrativa de l'esmentat Tribunal de principis de 2025, no arriba a pronunciar-se quant al fons de la qüestió en la mesura que, segons es diu en aquesta resolució, la constatació del requisit del desplaçament patrimonial a efectes del gravamen d'aquest tipus d'autorització per a l'aprofitament especial del domini públic requereix un examen del contingut i circumstàncies presents en aquesta autorització (que es desconeix), per ser rellevant a efectes fiscals.

4. En qualsevol cas, i amb la precitada intenció de proporcionar una major seguretat jurídica, el conseller d'Economia, Hisenda i Innovació ha considerat convenient sol·licitar l'emissió d'un dictamen sobre aquesta qüestió, formulant la petició al Consell Assessor Fiscal, que va acordar la seva realització a través del Comitè Tècnic de Dictàmens.

5. El Comitè Tècnic de Dictàmens degudament convocat i reunit en data 8 de juliol de 2025, ha deliberat i conclòs amb l'emissió del dictamen sol·licitat, el qual ha estat elaborat pel membre Sr. Miguel Ángel Busquets López.

Consideracions jurídiques

1. Objecte del dictamen. Plantejament de la qüestió.

Com s'ha exposat en els antecedents, la necessitat de l'emissió del dictamen deriva de la sol·licitud de consulta tributària formulada per l'Associació ADOPUMA, que agrupa els empresaris de concessions i explotacions de serveis temporals de domini públic marítim terrestre (DPMT) de Mallorca.

En l'escrit de consulta que s'ha fet arribar als membres del Comitè Tècnic de Dictàmens, aquesta Associació delimitava el seu objecte en els següents termes: *"No aplicació del fet imposable de l'ITP i AJD en les autoritzacions temporals del DPMT. Determinar que l'aprofitament especial del domini públic permès a través de l'autorització municipal d'instal·lació i l'explotació d'hamaques, ombrel·les i quioscos*



en el DPMT, no constitueix un fet imposable de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses, en aplicació dels articles 7.1 B) i 13.2, del Reial decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats".

L'escrit de consulta esmentava així mateix l'última doctrina jurisprudencial resultant de les Sentències del Tribunal Suprem núm. 1/2025, de 7 de gener de 2025, i núm. 8/2025, de 13 de gener de 2025, relatives a altres tantes Sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 1286/2023, de 31 de març, i núm. 1304/2023, de 3 d'abril.

A més, l'escrit també cita la resta de la sèrie de sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, sobre recursos interposats per la Generalitat de Catalunya en supòsits idèntics al resolt pel Tribunal Suprem en aquestes sentències de principis de 2025 (Sentències del TSJ de Catalunya núm. 206/2024, de 16 de gener; núm. 1344/2024, de 23 d'abril; núm. 1375/2024, de 25 d'abril, i núm. 1378/2024, de 25 d'abril).

El Tribunal Suprem, en les esmentades sentències núm. 1/2025 i 8/2025 (i també en la núm. 112/2025, de 4 de febrer) estableix la següent doctrina:

"1.- L'aprofitament especial del domini públic permès a través de l'autorització municipal d'instal·lació i explotació de terrasses per a l'exercici en elles d'activitats de restauració en la via pública no constitueix un fet imposable de l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses, en aplicació dels articles 7.1.B) i 13.2 del Text refós de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.

2.- L'equiparació que aparentment efectua l'article 13.2 del Text refós entre les concessions administratives -per les quals es constitueix un veritable dret real in re aliena, sobre el demani- i les autoritzacions per a l'aprofitament especial dels béns de domini públic -en aquest cas, terrasses d'establiments d'hostaleria a la via pública- ha de ser interpretat en el sentit que **no tot aprofitament especial del demani, per si sol, origina un desplaçament patrimonial a favor de l'autoritzat, a efectes del seu gravamen per l'impost que ens ocupa.**

3.- En tot cas, la constatació del requisit del desplaçament patrimonial a efectes del gravamen d'una autorització per a l'aprofitament especial del domini públic, requereix un examen del contingut i circumstàncies presents en l'esmentada autorització, per ser rellevant a efectes fiscals."

Per tant, es tracta de determinar si la doctrina del Tribunal Suprem establerta en relació al supòsit que examinen aquestes sentències, a saber, l'aprofitament especial de domini públic permès a través de l'autorització municipal d'instal·lació i explotació de terrasses per a l'exercici en elles d'activitats de restauració a la via



pública, és igualment aplicable al supòsit plantejat, relatiu a l'autorització municipal d'instal·lació i l'explotació **d'hamaques, ombrel·les i quioscos** en el domini públic marítim terrestre (DPMT).

2. El fet imposable de l'impost sobre transmissions patrimonials.

L'article 7 de Text refós de la Llei de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (TRLITPAJD), aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre, regula el fet imposable de l'impost, en la modalitat de transmissions patrimonials oneroses (TPO), en els següents termes:

"1. Són transmissions patrimonials subjectes:

A) Les transmissions oneroses per actes entre vius de tota mena de béns i drets que integrin el patrimoni de les persones físiques o jurídiques.

B) La constitució de drets reals, préstecs, fiances, arrendaments, pensions i concessions administratives, llevat quan aquestes últimes tinguin per objecte la cessió del dret a utilitzar infraestructures ferroviàries o immobles o instal·lacions en ports i en aeroports.¹

Es liquidarà com a constitució de drets l'ampliació posterior del seu contingut que impliqui per al seu titular un increment patrimonial, el qual servirà de base per a l'exigència del tribut.

(...)

5. No estaran subjectes al concepte «transmissions patrimonials oneroses», regulat en el present Títol, les operacions enumerades anteriorment quan, amb independència de la condició de l'adquirent, els transmissors siguin empresaris o professionals en l'exercici de la seva activitat econòmica i, en tot cas, quan constitueixin lliuraments de béns o prestacions de serveis subjectes a l'Impost sobre el Valor Afegit. No obstant això, quedaran subjectes a l'esmentat concepte impositiu els lliuraments o arrendaments de béns immobles, així com la constitució i transmissió de drets reals d'ús i gaudi que recaiguin sobre els mateixos, quan gaudeixin d'exempció en l'Impost sobre el Valor Afegit. També quedaran subjectes els lliuraments d'aquells immobles que estiguin inclosos en la transmissió d'un patrimoni empresarial o professional, quan per les circumstàncies concurrents la transmissió d'aquest patrimoni no quedi

¹ La raó de ser de l'excepció a què es refereix l'incís final d'aquesta lletra B) es deu a que aquests supòsits (concessions administratives relatives a infraestructures ferroviàries o a instal·lacions portuàries o aeroportuàries), d'acord amb l'article 7.8è. F) de la Llei 37/1992, de 28 de desembre, de l'Impost sobre el Valor Afegit, queden subjectes (i no exempts) a l'impost sobre el valor afegit (amb la consegüent no subjecció a TPO, d'acord amb l'article 4. Quart de l'esmentada Llei 37/1992 i amb l'article 7.5 del mateix TRLITPAJD).



subjecta a l'Impost sobre el Valor Afegit."

L'impost, en la seva modalitat de transmissions patrimonials, grava així amb caràcter general els actes i negocis jurídics, de caràcter onerosos (això és, amb contraprestació), pels quals es transmeten o constitueixen béns o drets, normalment de caràcter real, tant d'ús i gaudi com de garantia (com, entre d'altres, la propietat, l'usdefruit, la concessió administrativa o el dret d'hipoteca), però també de caràcter personal (com, entre d'altres, els arrendaments i, com veurem seguidament, determinats actes i negocis administratius pels quals es transmeten drets de contingut patrimonial a favor de tercers).

En efecte, juntament amb la relació de transmissions i constitucions de béns i drets (reals o personals) continguda en el precitat apartat 1 de l'article 7 del TRLITPAJD, la llei regula altres supòsits de transmissions patrimonials oneroses per equiparació a les concessions administratives. Es tractaria de figures jurídiques que el legislador fiscal qualifica com a transmissions patrimonials oneroses (TPO), formant part d'aquesta modalitat impositiva per la via de la seva assimilació a les concessions, en la mesura que es considera que en aquests casos s'origina igualment un DESPLAÇAMENT PATRIMONIAL a favor d'un tercer, que incorpora *ex novo* en el seu patrimoni aquest dret de contingut econòmic i, per tant, susceptible d' explotació econòmica, a canvi, s' entén, de la corresponent contraprestació.

En aquest sentit, l'article 15 del Reglament de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, aprovat pel Reial decret 828/1995, de 29 de maig, estableix, en seu de fet imposable:

"Article 15. Actes equiparats a concessions.

*S'equipararan a concessions administratives, als efectes de l'impost, els actes i negocis administratius, qualsevol que sigui la seva modalitat o denominació, pels quals, com a conseqüència de l'atorgament de facultats de gestió de serveis públics o de l'atribució de l'ús privatiu o de l'aprofitament especial de béns de domini o ús públic, s'origini un **desplaçament patrimonial en favor de particulars**."*

Per la seva banda, i amb rang legal, l'article 13 del TRLITPAJD preveu regles especials per a la quantificació de l'impost en les concessions administratives, i recull en el seu apartat 2 l' anterior equiparació en idèntics termes.

En aquest punt, resulta clar i indiscutit que tal possible equiparació o assimilació a les concessions precisa en tot cas de dos elements: **primer**: l'existència d'un **acte o negoci administratiu** en virtut del qual s'atorguin facultats de gestió de serveis públics, o que atribueixi l'ús privatiu o aprofitament especial de béns de domini o



ús públic; i **segon**: que com a conseqüència d'aquest atorgament de facultats de gestió de serveis públics o com a conseqüència de l' atribució de l' ús privatiu o aprofitament especial de béns de domini o ús públic es produeixi un **desplaçament patrimonial** en favor de particulars.

3. Les autoritzacions per a la utilització del domini públic marítimoterrestre en la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes, i el seu Reglament.

La utilització del domini públic marítim terrestre i els títols habilitants precisos, si s' escau, per a aquesta utilització, es recull en l'esmentat text legal en diferents preceptes, dels quals destaquem:

"Article 31

1. La utilització del domini públic marítimoterrestre i, en tot cas, del mar i la seva ribera serà lliure, pública i gratuïta per als usos comuns i d'acord amb la naturalesa d'aquell, com ara passejar, estar, banyar-se, navegar, embarcar i desembarcar, varar, pescar, agafar plantes i mariscos i altres actes semblants que no requereixin obres i instal·lacions de cap tipus i que es realitzin d'acord amb les lleis i reglaments o normes aprovades conforme a aquesta Llei.

*2. Els usos que tinguin especials circumstàncies d'intensitat, perillositat o rendibilitat i els que requereixin l'execució d'obres i instal·lacions només podran emparar-se en l'existència de reserva, adscripció, **autorització i concessió**, amb subjecció al previst en aquesta Llei, en altres especials, si s'escau, i en les normes generals o específiques corresponents, sense que pugui invocar-se cap dret en virtut d' usucapió, qualsevol que sigui el temps transcorregut.*

Article 32

1. Únicament es podrà permetre l'ocupació del domini públic marítimoterrestre per a aquelles activitats o instal·lacions que, per la seva naturalesa, no puguin tenir una altra ubicació.

(...)

Article 51

*1. Estaran subjectes a prèvia autorització administrativa les activitats en les quals, fins i tot sense requerir obres o instal·lacions de cap tipus, concorrin circumstàncies especials d'intensitat, perillositat o rendibilitat, **i així mateix l'ocupació del domini públic marítimoterrestre amb instal·lacions desmuntables o amb béns mobles.***

2. S'entendran per instal·lacions desmuntables aquelles que:



- a) *Precisin al summe obres puntuals de fonamentació, que en tot cas no sobresortiran del terreny.*
 - b) *Estiguin constituïdes per elements de sèrie prefabricats, mòduls, panells o similars, sense elaboració de materials en obra ni ocupació de soldadures.*
 - c) *Es muntin i desmuntin mitjançant processos seqüencials, podent realitzar-se el seu aixecament sense demolició i essent el conjunt dels seus elements fàcilment transportable.*
- (...)

Article 53

*1. Les autoritzacions l'objecte de les quals sigui l'explotació de serveis de temporada a les platges, **que només requereixin instal·lacions desmuntables**, seran atorgades als Ajuntaments que ho sol·licitin, en la forma que es determini reglamentàriament i amb subjecció a les condicions que s'estableixin en les normes generals i específiques corresponents.*

En cas que els Ajuntaments optin per explotar els serveis de temporada a través de tercers, aquells garantiran que en els corresponents procediments d'atorgament es respectin els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva.

2. En cap cas l'atorgament d'aquestes autoritzacions podrà desnaturalitzar el principi de l'ús públic de les platges.

(...)

Article 64

*1. Tota ocupació dels béns de domini públic maritimoterrestre estatal amb obres o instal·lacions **no desmuntables** estarà subjecta a prèvia concessió atorgada per l'Administració de l'Estat.*

(...)

Article 84

1. Tota ocupació o aprofitament del domini públic maritimoterrestre en virtut d'una concessió o autorització, qualsevol que sigui l'Administració atorgant, meritara el corresponent cànon en favor de l'Administració de l'Estat, sens perjudici dels que siguin exigibles per aquella.

2. Estan obligats al pagament del cànon, en la quantia i condicions que es determinen en aquesta Llei, els titulars de les concessions i autoritzacions abans esmentades.

(...)



8. Les Comunitats Autònomes, les entitats locals i les entitats de dret públic que en depenen, estaran exemptes del pagament del cànon d'ocupació en les concessions o autoritzacions que se'ls atorguin per a l'exercici de les seves competències, sempre que aquelles no siguin objecte d'explotació lucrativa, directament o per tercers. Igualment quedaran exemptes del pagament d'aquest cànon els supòsits previstos a l'apartat 2 de l'article 54 d'aquesta Llei."

Quant a l'atorgament de les autoritzacions, ja s'ha apuntat que aquest es produeix principalment a favor dels Ajuntaments, establint l'article 113 del Reglament General de Costes, aprovat pel Reial decret 876/2014, de 10 d'octubre, les normes específiques de procediment.

"Article 113. Autoritzacions d'explotació de serveis de temporada

1. Les autoritzacions l'objecte de les quals sigui l'explotació de serveis de temporada a les platges que només requereixin instal·lacions desmuntables, seran atorgades als Ajuntaments que ho sol·licitin, en la forma que es determina en els apartats següents.
2. En cap cas l'atorgament d'aquestes autoritzacions podrà desnaturalitzar el principi de l'ús públic de les platges (article 53 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol).
3. En el darrer trimestre de l'any, el Servei Perifèric de Costes del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient s'adreçarà als Ajuntaments costaners del seu àmbit territorial, fixant-se un termini, que no superarà els dos mesos, perquè sol·licitin, amb caràcter preferent, les autoritzacions per a l'explotació dels serveis de temporada de l'exercici o exercicis següents.

Els serveis de temporada podran comptar amb una autorització per un termini màxim de quatre anys, si bé les instal·lacions s'hauran de desmuntar un cop finalitzada cadascuna de les temporades incloses en el termini de durada de l'autorització.

4. Els Ajuntaments interessats en l'explotació dels referits serveis, hauran de presentar la sol·licitud de la corresponent autorització directament al Servei Perifèric de Costes o a través de la comunitat autònoma, dins del termini establert anteriorment, acompanyada de la proposta de delimitació de zones a ocupar per aquells, dels plànols de les instal·lacions i serveis la definició dels quals així ho requereixi i de l'estudi economicofinançer.
5. Atorgada l'autorització pel Servei Perifèric de Costes, els Ajuntaments, previ abonament del cànon d'ocupació corresponent, podran procedir a la seva explotació, per si mateix o per tercers.
6. En cas d'explotació per tercers, el Servei Perifèric de Costes inclourà, entre les clàusules de l'autorització, l'obligació de l'Ajuntament d'exigir-los la constitució d'un dipòsit previ a disposició d'aquell a la Caixa General de Dipòsits, per respondre de les despeses de l'execució subsidiària de l'aixecament de les instal·lacions si aquestes no s'aixequen, en el termini que es fixi per aquest Servei.



L'Ajuntament comunicarà al Servei Perifèric de Costes la relació nominal dels tercers encarregats de l'explotació, prèviament a l'inici de la mateixa. Els Ajuntaments garantiran que en els procediments per licitar la prestació del servei de temporada en platges s'atendrà al major interès i utilitat pública de les propostes, que es valoraran en funció de criteris que hauran de ser especificats pels Ajuntaments en els corresponents plecs de condicions, amb respecte als principis de publicitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva. Aquests plecs es publicaran al Butlletí Oficial de la comunitat autònoma.

El termini d'explotació per tercers no podrà excedir el termini de l'autorització atorgada a l'Ajuntament.

7. Un cop acabada la seva instal·lació, l'Ajuntament requerirà del Servei Perifèric de Costes la pràctica del seu reconeixement, per tal de comprovar la seva coincidència amb l'autorització atorgada.

(...)"

A la vista dels preceptes transcrits es dedueix clarament que l'ús privatiu del domini públic maritimoterrestre, és a dir, aquella ocupació que exclou o si més no limita la dels altres, s'instrumenta a través de l'**autorització** si l'ocupació és amb instal·lacions desmuntables, amb un termini màxim de quatre anys de durada, o està subjecta a **concessió** si per a aquesta ocupació fossin necessàries obres o instal·lacions fixes o no desmuntables.

D'aquesta manera, en el supòsit que ens ocupa es dona la circumstància que la utilització o aprofitament del domini públic marítim terrestre se subjecta a un títol autoritzant o un altre en funció del termini i de la fixesa o no de les instal·lacions, per la qual cosa, certament, el contingut material de l'acte o negoci administratiu autoritzant (o en el seu cas concedent) és pràcticament el mateix, a saber, el **dret de l'autoritzat** (o en el seu cas concessionari) a l'**explotació econòmica dels serveis de temporada a la platja** per mitjà d'hamaques, ombrel·les i/o quioscos; més enllà, doncs, de la rellevància que s'hagi de donar al caràcter fix o no fix de la instal·lació als efectes de la valoració de l'existència o no de desplaçament patrimonial, i que, per tot el que es dirà després, en aquest àmbit, no és particularment rellevant².

² I no és especialment rellevant perquè, com veurem seguidament, en aquest àmbit de l'explotació de serveis de temporada en platges, i als efectes de l'*equiparació* a les concessions a què es refereix l'article 13.2 del TRLITPAJD, no ens trobem tant davant l'*atribució de l'ús privatiu o de l'aprofitament especial de béns de domini o ús públic*" titularitat de l'administració autoritzant (en tractar-se de béns demaniais titularitat de l'administració estatal i no local), supòsits aquests en els quals la fixesa o no de la instal·lació és especialment rellevant als efectes de requerir *concessió* o no, sinó més aviat davant l'*atorgament de facultats de gestió de serveis públics*" (amb desplaçament patrimonial del dret a exercir i explotar aquesta gestió).



Arribats a aquest punt, cal ressenyar ja des d'un principi que el mateix Tribunal Suprem, en les sentències abans esmentades de principis de 2025, es refereix expressament a aquest tipus de casos d'**autorització administrativa** com el supòsit més plausible de la possible equiparació al fet imposable que efectua l'article 13.2 del TRLITPAJD, que no nega doncs que no pugui concórrer en cap cas. Així, el Tribunal Suprem afirma (**F. J 5è**, punt **8**, de la Sentència 1/2025, de 7 de gener, i també en les altres) el següent:

*"Al nostre judici, aquesta estranya i fosca equiparació legal que subministra l'art. 13.2 TR ha de ser objecte d'una interpretació incompatible amb la qual, de manera certament inconsistent, ha determinat l'exigència del tribut en un cas no previst en la norma, extensivament. **A tot això, aquesta regla especial de l'art.13.2 TR hauria de servir, únicament, per gravar certes actuacions administratives que, tot i tenir el mateix o semblant contingut material que una concessió, no requereixen d'aquest títol habilitant; o en els casos en què es confereixen facultats relacionades amb la utilització del domini públic en ocasió de la prestació de serveis públics.**"³*

El cas paradigmàtic és l'establert a l'article 86.2 LPAP, que sotmet l'aprofitament especial dels béns de domini públic a través d' instal·lacions desmuntables o béns mobles i amb durada inferior a quatre anys a l'atorgament d'una autorització i no d'una concessió:

"... 2. L'aprofitament especial dels béns de domini públic, així com el seu ús privatiu, quan l'ocupació s'efectuï únicament amb instal·lacions desmuntables o béns mobles, estaran subjectes a autorització o, si la durada de l'aprofitament o ús excedeix de quatre anys, a concessió".

Aquest precepte de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de les Administracions Públiques, que conté una regulació dels títols habilitants de l'ús privatiu o l'aprofitament especial del domini públic, substancialment idèntica a l'esmentada de la Llei de Costes, estableix, literalment:

"Article 86. Títols habilitants

- 1. L'ús comú dels béns de domini públic podrà realitzar-se lliurement, sense més limitacions que les derivades de la seva naturalesa, l'establert en els actes d'afectació o adscripció, i en les disposicions que siguin d'aplicació.*
- 2. L'aprofitament especial dels béns de domini públic, així com el seu ús privatiu, quan l'ocupació s'efectuï únicament amb instal·lacions desmuntables o béns mobles, estaran subjectes a autorització o, si la durada de l'aprofitament o ús excedeix de quatre anys, a concessió.*

³ Com veurem més endavant, els incisos remarcats en negreta i subratllats integren, entre altres possibles supòsits d'activitats administratives o serveis públics, el supòsit propi dels serveis d'explotació de temporada en platges objecte del present dictamen.



3. *L'ús privatiu dels béns de domini públic que determini la seva ocupació amb obres o instal·lacions fixes haurà d'estar emparat per la corresponent concessió administrativa."*

4. Contingut de l'acte o negoci administratiu autoritzant. Atorgament de facultats de gestió de serveis públics i/o atribució de l'ús privatiu o aprofitament especial del domini públic marítim terrestre.

Dit això, és important advertir que, si bé les autoritzacions administratives regulades en la Llei de Costes i en la Llei de Patrimoni de les Administracions Públiques són, com acaba de dir-se, substancialment idèntiques, ambdues venen referides a títols habilitants per a l'ús privatiu o l'aprofitament especial del domini públic titularitat de la pròpia Administració autoritzant, això és, en l'àmbit que ens ocupa, del domini públic estatal marítim terrestre (d'ús públic) l'aprofitament especial del qual als efectes de l'explotació dels serveis de temporada de les platges s'atribueix als ajuntaments mitjançant autorització⁴; sent aquest dret a l'explotació de l'ajuntament (que no pròpiament l'autorització com a tal) la que es *transmet o desplaça* al tercer particular "*encarregat de l'explotació*" (en termes literals de l'article 113 del Reglament de la Llei de Costes abans transcrit).

Ara bé, i reprenent les característiques de la delimitació legal de l'equiparació o assimilació de certs actes o negocis a les concessions administratives a què es refereixen l'article 13.2 del TRLITPAJD i l'article 15 del Reglament de la LITPAJD, convé ressenyar respecte del primer requisit relatiu a l'**acte o negoci administratiu**, a que ja hem fet referència anteriorment en la consideració jurídica 2, que, a més dels supòsits **d'ús privatiu o aprofitament especial del domini públic susceptibles d'autorització**", tal autorització (o títol jurídic

⁴ Queda subjecte l'ajuntament al cànon (equivalent a una *taxa* per utilització privativa o aprofitament especial del domini públic maritimoterrestre de titularitat estatal) de l'article 84.8 de la Llei de Costes, abans transcrit, i a més no exempt en aquests casos d'ulterior gestió indirecta del servei d'explotació de temporada en platges; article 84.4 de la Llei de Costes que cal posar en relació amb l'article 92.5 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de les Administracions Públiques, i amb l'article 61.2.b) de la Llei 25/1998, de 13 de juliol, de modificació del Règim Legal de les Taxes Estatals i Locals i de Reordenació de les Prestacions Patrimonials de Caràcter Públic. En aquest punt, no és objecte del present Dictamen l'eventual subjecció a TPO d'aquesta primera autorització estatal a l'ajuntament per aplicació del mateix article 13.2 del TRLITPAJD (més enllà doncs que es consideri que no hi ha subjecció, per interpretació estricta d'aquest article 13.2 en la seva referència a la concurrència d'un desplaçament patrimonial a favor de *particulars*; o que s'entengui que sí que n'hi ha, resultant simplement exempta l'operació per raó de l'exempció subjectiva general a favor de les administracions públiques territorials i institucionals de l'article 45.1.A).a) del TRLITPAJD).



equivalent, contractual o no contractual) ⁵, determinant en determinats supòsits del segon dels requisits, això és, d'un **desplaçament patrimonial**, també pot tenir lloc en l'àmbit propi de la "**gestió de serveis públics**" (referida així mateix en els esmentats preceptes legal i reglamentari).⁶

I, d'acord amb el que es dirà posteriorment a la vista de la jurisprudència i de la doctrina administrativa dictada en aquesta matèria fins a la data, justament el supòsit d'explotació per particulars dels serveis de temporada de platges constitueix un supòsit que, en la mesura que no es projecta sobre un bé de domini públic titularitat de l'ajuntament autoritzant o contractant del servei (sinó de l'Administració de l'Estat), s'ha d'incardinar en aquesta "gestió de serveis públics" a què fan referència (juntament amb l'ús privatiu o l'aprofitament especial de béns de domini públic de l'Administració autoritzant) els articles 13.2 del TRLITPAJD i 15 del Reglament de l'impost; gestió aquesta d'un servei públic d'indiscutible competència local⁷ que porta ínsita l'atribució de facultats

⁵ Advertiu que, tot i considerar que el títol jurídic procedent en aquests casos de "gestió de serveis públics" ha de ser un contracte (i no una autorització o *sub-autorització*), en la mesura que es tractaria d'un contracte d'explotació d'un dret patrimonial de l'ajuntament corresponent (a saber, **l'autorització** en matèria de costes concedida al seu favor per l'Administració de l'Estat), aquest contracte es trobaria exclòs de l'àmbit propi de la legislació de contractes del sector públic, havent d'aplicar-se la legislació administrativa patrimonial, d'acord amb l'article 9.1 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic, d'acord amb el qual es troben excloses de l'esmentada Llei les autoritzacions i concessions sobre béns de domini públic i els **contractes d'explotació de béns** (i, s'ha d'entendre en bona lògica, **drets**) **patrimonials** diferents als definits a l'article 14, això és, als contractes de concessió d'obres (que no és el cas).

⁶ És més, fins i tot sota la hipòtesi que no es considerés aplicable a aquests supòsits l'article 9.1 de la Llei 9/2017, és a dir, la legislació patrimonial, sinó la legislació pròpiament contractual, el fet que el contracte "de gestió de serveis públics" ja no constitueixi una modalitat contractual típica en la nova Llei 9/2017, i, per tant, s'hauria d'entendre que el vincle de l'ajuntament amb el tercer encarregat de l'explotació el constituïria un contracte de serveis (encara dels previstos a l'article 312 de l'esmentada Llei 9/2017) o un contracte administratiu especial (contractes aquests, tots dos, subjectes normalment a l'IVA), tal hipòtesi tampoc afectaria l'anàlisi que ens ocupa des del moment en què l'operació en qüestió, en implicar un desplaçament patrimonial, hauria de subjectar-se en tot cas a TPO en verificar el que disposa l'article 13.2 del TRLITPAJD (i no, per tant, a l'IVA), per més *contracte administratiu* que formalment pogués ser (i no acte o negoci administratiu *patrimonial*).

⁷ *Vid.* les actuals lletres *h*) i *l*) de l'article 25.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL), en relació amb la competència municipal en matèria de temps de lleure i de promoció de l'activitat turística d'interès i àmbit local (originàriament, lletra *m*), en relació amb l'incís final del primer paràgraf de l'article 86.2 de la mateixa Llei i amb els precitats articles 53.1 de la Llei de Costes i 113.1 del seu Reglament; així com el Fonament Jurídic Segon de la Sentència de la Sala Tercera (Secció 2a) del Tribunal Suprem de 31 d'octubre de 1996 (recurs núm. 678/1994), i la Resolució del Tribunal Econòmic-



relacionades amb la utilització de domini públic (per més que aquest domini públic sigui estatal i no local).

Tot l'anterior, és clar, sense perjudici que, en el cas d'autèntiques concessions administratives, res calgui discutir quant a la seva subjecció a TPO d'acord amb el que estableix l'article 7.1 del TRLITPAJD, ja es tracti de concessions estricteament demaniales (al marge en tot cas de la legislació de contractes del sector públic; *vid.* l'esmentat article 9.1 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic), ja es tracti de concessions d'obra o servei públic (pròpies aquestes ja de l'àmbit de la legislació contractual i no patrimonial), ja es tracti de les denominades concessions "mixtes" (en aquest cas la concessió *contractual* absorbeix la concessió *demanial*; *vid.* l'article 257.c) de l'esmentada Llei 9/2017, i l'article 25.3 de la Llei 6/2001, d'11 d'abril, del Patrimoni de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears).

5. Posició de la jurisprudència i la doctrina administrativa. Supòsits examinats.

Les consideracions jurídiques anteriors, així com les conclusions finals del present dictamen, parteixen evidentment, i a més de les disposicions legals reguladores de la qüestió que ens ocupa, abans transcrites, de la jurisprudència del Tribunal Suprem en aquesta matèria, així com de les sentències dels diversos tribunals superiors de justícia que es coneixen al respecte, i de la doctrina administrativa del Tribunal Econòmic-Administratiu Central, i dels Tribunals Economicoadministratives Regionals, que es relacionen a continuació:

A) Sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem

En primer terme, compleix la ja citada Sentència de la Secció 2a, de data 31 d'octubre de 1996 (recurs núm. 678/1994), particularment pel que fa a la qüestió de la competència local per a la prestació del servei en qüestió, que s'ha de considerar per tant un servei públic local reservat als ajuntaments per la legislació estatal de costes d'acord amb el que preveu l'incís final del primer paràgraf de l'article 86.2 de la LRBRL, i en el marc de les competències en matèria de lleure, temps lliure i turisme d'àmbit local a què es refereixen les actuals lletres *h*) i *l*) de l'article 25.2 de l'esmentada LRBRL.

Administratiu Regional a Illes Balears de 28 de juny de 2020 dictada en el procediment acumulat 07-02140-2017 i 07-02141-2017, en la qual s'invoca la Resolució del Tribunal Econòmic-Administratiu Central (TEAC) de 26 de juny de 1996 (RG 6922/1995), que al seu torn reitera altres Resolucions anteriors del TEAC com la de 14 de setembre de 1988; més enllà que aquest servei públic local s'hagi de qualificar com un servei públic *impropi* d'acord amb la Sentència de la Secció 7a de la mateixa Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 2 de març de 2004 (recurs núm. 9311/1998).



Certament, la Sentència de la Secció 7a de la mateixa Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de data 2 de març de 2004 (recurs núm. 9311/1998), considera que l'explotació del servei de temporada en platges que ens ocupa no constitueix un servei públic *stricto sensu*, sinó "(...) una activitat prestada per particulars, d'utilitat pública, i per això corporativament intervinguda, activitat enquadrada en el que ve conegut com a "**serveis públics impropis**", que no són objecte d'adjudicació per algun dels procediments de selecció del contractista, sinó que estan sotmesos a l'obtenció d'una **autorització administrativa prèvia**, a les quals fa referència tant el **art. 1, 4 del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals**, aprovat per Decret de 17 de Juny de 1995 (que els denomina com a serveis de particulars destinats al públic mitjançant la utilització especial o privativa de béns de domini públic), concepte ben diferent al dels serveis públics, en sentit propi i estricte (...), **així com l'article 17 d'aquell Reglament de Serveis** (on es denominen serveis privats prestats al públic), **l'apartat 2 del qual remet al Reglament de Béns de les Entitats Locals**, tot això conforme a sentències d'aquesta Sala com les de 2 de Març de 1979, 31 d'Octubre de 1982 i 22 d'Abril i 17 de Juny de 1987, que han perfilat el concepte de què es tracta i que han vingut a assenyalar que no li són d'aplicació les normes reguladores de la concessió administrativa ni les de contractació pública, sinó les corresponents al Reglament de Serveis abans esmentats, en el que també coincideixen les altres sentències que assenyalen la part recurrent, sense que li sigui aplicable l'art. 78.2 del Reglament de Béns de les Corporacions Locals, sinó l'article 77.2 que no es remeten a les normes de la contractació i que, certament, al·ludeix a "licitació", però sense determinar el procediment que s'ha de seguir per a l'atorgament de la llicència, de manera que no és possible, com pretén la part recorreguda en cassació, una aplicació analògica dels preceptes relatius a les concessions, concepte ben diferent al de les autoritzacions reglamentades o reglamentàries, màxim quan el propi Plec de Condicions per a l'atorgament de l'adjudicació ja estableix el règim aplicable, que no ha estat impugnat, i que rigorosament s'ha seguit en el cas que s'examina".

Però, més enllà de la qualificació del servei que ens ocupa com un servei públic local *propi* (si es considera que la legislació de costes suposa una autèntica reserva als efectes de l'incís final del primer paràgraf de l'article 86.2 de la LRBRL) o *impropi* (si es considera que no s'arriba a configurar tal reserva com a servei públic *stricto sensu*, sense perjudici en tot cas de la competència municipal per incidir en aquest servei o activitat d'acord amb el que disposa aquesta legislació de costes i l'article 25.2 de la LRBRL), el veritablement rellevant als efectes que aquí ens porten és que, fins i tot de considerar-se efectivament com un servei impropi, això no obsta en absolut perquè es verifiqui igualment la subjecció a TPO establerta a l'article 13.2 del TRLITPAJD, com així s'argumenta, extensament, en la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa (Secció 1a) del Tribunal Superior de Justícia de Canàries (Santa Cruz de Tenerife), de data 20 de maig de 2022



(recurs núm. 389/2020, sobre la qual tornarem assegurada, en tractar-se en qualsevol cas d'un servei públic (encara impropï) en el qual es transfereixen al particular facultats relacionades amb el domini públic, concorrent un desplaçament patrimonial del dret a explotar el servei atribuït inicialment a l'ajuntament en virtut de la corresponent autorització de costes, el qual podria explotar aquest servei per si mateix (a tall de gestió *directa* del servei) en lloc de transmetre aquest dret d'explotació a un tercer (a mode de gestió *indirecta* del servei) conforme al **Reglament de Béns** de les Corporacions Locals, això és, mitjançant la corresponent autorització (o *sub-autorització*), al qual es remet expressament l'article 17.2 del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals.

Doncs bé, aquest règim no sembla que hagi estat modificat ni molt menys per la recent doctrina jurisprudencial (relativa no s'oblidi, no al servei d'explotació de serveis de temporada en platges mitjançant hamaques, ombrel·les i, si s'escau, quioscs, sinó a l'explotació de terrasses per a l'exercici de l'activitat de restauració a la via pública, de domini públic local) resultant de les últimes sentències del Tribunal Suprem núm. 1/2025, de 7 de gener; núm. 8/2025, de 13 de gener, i núm. 112/2025, de 4 de febrer. En aquest sentit, noteu que, en el mateix punt **8** del FJ 5è de la primera d'aquestes sentències (i també en les altres), després d'assenyalar que **l'autorització** a què es refereix l'article 86.2 de la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de les Administracions Públiques⁸, **pot constituir un cas paradigmàtic dels previstos en l'article 13.2 del TRLITPAJD**, relaciona altres supòsits en els quals l'aplicació d'aquesta última norma "(...) *no hauria de conduir a una ampliació indeguda del fet imposable que greu situacions que mai podrien encaixar en el concepte de concessió administrativa, com podrien ser les següents:*

I) Actuacions de mer control administratiu de l'activitat de particulars en un determinat sector sotmès a la supervisió o intervenció.

(...).

*II) **Situacions en què no hi ha transferència de facultats administratives de gestió d'un servei públic.***

III) Actuacions administratives realitzades fora de l'àmbit de la gestió de serveis de titularitat pública i en les quals s'actua com un operador més en el tràfic jurídic, com podria ser el cas de l'arrendament d'indústria.

(...)

Les conclusions anteriors resulten conformes amb la jurisprudència d'aquesta Sala Tercera."

S'ha de considerar, però i pel que s'ha dit, que, en els supòsits d'explotació per particulars del servei de temporada en platges a través de la instal·lació

⁸ I també, noteu, l'article 17.2 del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals a què es refereix la sentència del Tribunal Suprem de 2 de març de 2004.



d'hamaques, ombrel·les i/o quioscs amb fonament en la *gestió indirecta* del dret de l'administració local (titular de la corresponent autorització de costes) a explotar-les, mitjançant autorització administrativa local dels articles 1.4 i 17.2 del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals (o acte o negoci administratiu anàleg), de naturalesa patrimonial⁹, sí que es verifica una transferència de facultats administratives de gestió d'un servei públic (II), malgrat que impropï, que no constitueix una autorització local de simple control administratiu de l'activitat de particulars en un sector sotmès a supervisió o intervenció (I), ni tampoc una autorització local *extramurs* de la gestió de serveis públics (propis o impropis) en les quals l'administració local actua com un operador més en el tràfic jurídic, com l'arrendament d'indústria (III).

Diferent és el cas de serveis públics que, a partir d'un determinat moment del temps, han perdut aquest caràcter (sense perjudici de la facultat de supervisió que pugui correspondre a l'administració antany titular del servei), com pugui ser el supòsit d'autorització d'instal·lacions electromecàniques d'un parc eòlic i, en general, d'instal·lacions inherents a l'explotació unificada del sistema elèctric, a què es refereix la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa (Secció 2a) del Tribunal Suprem, de 17 de febrer de 2016 (recurs núm. 1170/2014), i segons el FJ 3r de la qual:

"En la sentència d'aquesta mateixa Sala i Secció de 23 de setembre de 2013 (cas. 1856/2012) es dilucidava la correcció de la liquidació practicada el 25 d'abril de 2002 pel concepte de transmissions patrimonials oneroses a IDAE- MONTAÑESA, AIE, en quantia de 842.623,98 euros, per l'autorització administrativa que li va ser concedida per a la instal·lació d'una central de cogeneració d'electricitat i calor a la fàbrica SARRIÓ PAPERI CELULOSA S.A.

El debat va pivotar al voltant de la qüestió de determinar si, d'acord amb l'article 13.2 del text refós de la Llei de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics, està subjecta a aquest tribut l'autorització concedida el setembre de 1997 per a la instal·lació d'una central de cogeneració d'electricitat i calor, atorgada sota la vigència de la Llei 40/1994.

Per escampar la incògnita que el recurs suscitava, la sentència va considerar menester analitzar el règim jurídic de la producció elèctrica alhora que es va produir la meritació, contingut en la Llei 40/1994, per desentranar si, sota la seva vigència, la producció d'energia elèctrica integrava un servei públic.

La conclusió a la qual va arribar aquesta Sala en aquella ocasió va ser la que la Llei 40/1994 estableix, seguint la tradicional regulació sobre la matèria, que l'explotació unificada del sistema elèctric és un servei públic de titularitat estatal. Declaració a més

⁹ La remissió de l'article 17.2 de l'esmentat Reglament de Serveis de les Corporacions Locals al Reglament de Béns de les Corporacions Locals abunda en el caràcter essencialment patrimonial de l'autorització titularitat de l'ajuntament corresponent que se *sub-autoritza* al particular.



que procedeix dels termes categòrics utilitzats per la Llei 40/1994. Per tant, estem davant d'un servei de titularitat estatal, assumit per l'Estat, la direcció i gestió única del qual es fa mitjançant la intervenció pública de l'activitat de les empreses, i dirigit a satisfer els interessos generals. Sense que a més els particulars puguin incorporar-se a la prestació d'aquest servei o al desenvolupament de les activitats planificades mitjançant el seu sotmetiment al concret règim jurídic, **sinó a través d'una autorització habilitant amb característiques similars a la concessió**. Sense que el fet que es respecti, dins el marc regulatori, la lliure competència agregui o resti nota definitòria del caràcter i naturalesa definit legalment i ja vist.

Però si amb la nova Llei 54/1997 ja no podem parlar d'un servei públic de titularitat estatal com fèiem sota la vigència de la Llei 40/1994 i amb l'autorització habilitant la instal·lació no s'atorguen a l'entitat prestadora del servei facultats de gestió de servei públic ni s'origina un desplaçament patrimonial a favor de l'empresa autoritzada per a l'activitat de generació d'energia elèctrica, la conseqüència ha de ser que, conseqüentment, no es produeix el fet imposable de l'ITP.

Per això, aquesta Sala, abandonant el criteri que va mantenir en les sentències de 7 de febrer i 23 de setembre de 2013 considera que l'existència d'un bé o servei d'acusat i intens interès general com és el subministrament elèctric no permet per si mateix veure l'existència d'un dret originari de titularitat pública que és transmès o cedit a un particular. Així doncs, i admetent que el concepte fiscal de concessió no és coincident amb l'administratiu en incloure aquell el de certes autoritzacions, és essencial perquè l'impost transmissori sigui aplicable sobre aquest tipus de figura jurídica l'existència de la transmissió d'un dret que pugui avaluar-se econòmicament, i atesa al seu torn la dificultat de detectar en si mateix el valor econòmic de l'esmentada autorització aquest valor econòmic transmès s'ha d'apreciar almenys per l'existència d'algun tipus de contraprestació econòmica a favor de l'Administració, que representa en definitiva la mesura econòmica i quantificació fiscal del dret transmès, circumstàncies que, com s'ha dit, no s'aprecia en aquest cas.¹⁰

Contraprestació que, no obstant això, normalment sí que concorre en les autoritzacions o actes o negocis administratius equivalents pels quals s'adjudiquen les licitacions de l'explotació del servei de temporada en platges, precisament perquè sí que existeix en aquests casos, en paraules d'aquesta mateixa sentència, "**un dret originari de titularitat pública que és transmès o cedit a un particular**" i "**que es pot avaluar econòmicament**", a saber, el dret a l'explotació del servei de temporada en platges inherent a l'autorització atorgada a tal efecte a l'ajuntament per l'administració de costes, el valor econòmic intrínsec de les quals és més que evident; dret aquest per tant eminentment patrimonial i, una vegada concedit a l'ajuntament per l'administració estatal, de titularitat municipal, d'acord amb la legislació de costes (que únicament atribueix

¹⁰ Vid., en el mateix sentit, la Resolució del TEAC de 14 de febrer de 2011 (recurs núm. 572/2011)



tal dret o facultat, prèvia autorització, a l'administració municipal, sense perjudici de la seva possible explotació ulterior per gestió *indirecta*) i d'acord amb la legislació concordant de règim local, la transmissió de la qual al particular en exercici d'aquesta facultat de gestió indirecta és susceptible de verificar doncs el que preveu l'article 13.2 del TRLITPAJD.

B) Sentències de les Sales contenciosa administrativa de Tribunals Superiors de Justícia

A més de les sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 1286/2023, de 31 de març, i núm. 1304/2023, de 3 d'abril; núm. 206/2024, de 16 de gener; núm. 1344/2024, de 23 d'abril; núm. 1375/2024, de 25 d'abril, i núm. 1378/2024, de 25 d'abril), invocades per l'Associació consultant, l'anàlisi detallada de la qual ja no és precís en la mesura que, en el concret àmbit de l'autorització demanial per a l'explotació de terrasses en l'exercici de l'activitat de restauració en la via pública (normalment de domini públic local), els seus pronunciaments han sigut confirmats per les precitades sentències del Tribunal Suprem de principis de 2025, compleix assenyalar, en l'àmbit objecte del present dictamen, això és, l'autorització administrativa municipal (o acte o negoci administratiu equivalent) per a l'explotació del servei de temporada en platges, l'existència de dues sentències, que es coneixen, de sengles tribunals superiors de justícia autonòmics, a saber, de Canàries i d'Illes Balears, ambdós precisament favorables a la subjecció d'aquest tipus d'autorització/transmissió en concepte de TPO en virtut del reiterat article 13.2 del TRLITPAJD.

La primera d'aquestes sentències, i la més explícita al respecte en constituir precisament aquesta qüestió el nucli essencial del debat, és la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa (Secció 1a) del Tribunal Superior de Justícia de Canàries (Santa Cruz de Tenerife), de data 20 de maig de 2022 (recurs núm. 389/2020), que **confirma la subjecció a TPO de l'acte o negoci administratiu d'un ajuntament (d'Arona) pel qual s'atribueix a un particular l'explotació del servei de temporada de platja (de les Vistes) mitjançant hamaques i ombrel·les**, doncs, més enllà de la qualificació jurídica que hagi de donar-se a aquest acte o negoci jurídic¹¹, i verificant-se en tot cas el desplaçament

¹¹ Pel que sembla en aquell cas el negoci es va vehicular per l'Ajuntament d'Arona per la via del contracte administratiu especial, considerant la Sala que, si bé la cessió temporal d'ús del domini públic maritimoterrestre constitueix una autorització (de l'Administració de l'Estat a l'ajuntament), des del punt de vista de la relació entre l'ajuntament i el particular ens trobem davant d'una concessió mixta de servei públic i demanial (tot i que formalment, d'acord amb la Sentència del Tribunal Suprem de 2 de març de 2004 que expressament cita, tal "concessió" s' hagi de vehicular per mitjà de l'autorització



patrimonial de facultats relacionades amb el domini públic a favor del particular, "(...) resulta que, **tot i que, certament, l'Ajuntament no és el titular del domini públic, sí que és municipal la titularitat del servei**, que cal enquadrar entre els cridats per un sector de la doctrina serveis públics virtuals o impropis, en els quals no existeix una declaració formal de servei públic, però **respecte de les activitats del qual l'Administració es reserva uns poders d'intervenció i control que van molt més enllà de la mera autorització inicial** (...), podent ressenyar-se, també, que en aquests casos de serveis públics virtuals o impropis no hi ha una publicació de l'activitat, ni s'exigeix concessió, **encara que l'autorització va més enllà de la mera remoció de límits**, sinó que crea entre els particulars i l'Administració una relació permanent de subjecció i impliquen que **aquesta atribueixi a aquells, els autoritzats, drets que no preexistien en els mateixos**"; invocant en aquest punt la sentència esmentada del Tribunal Suprem de 2 de març de 2004, i recordant també que en el mateix sentit es pronuncia el Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, en la seva sentència núm. 30/2012.

En efecte, i encara que aquesta Sentència del TSJ de les Illes Balears, de data 31 d'octubre de 2012, se centra en la qüestió relativa a la base imposable, apunta expressament que "*No és objecte de discrepància el fet que les cessions temporals d'ús del domini públic marítimoterrestre, encara que en propietat es tracti "d'autoritzacions" conforme a la Llei de Costes, segueixin el mateix tractament tributari a efectes de l'ITP i AJD que les concessions administratives en sentit estricte (art. 13.2 de la LITP)*"; per la qual cosa es pot afirmar que la doctrina del nostre TSJ de les Illes Balears també confirma la subjecció a TPO en aquests casos.

C) Resolucions dels Tribunals Económicoadministratiu Central i Regionals

Pel que fa, finalment, a la doctrina dels tribunals económicoadministratius, el cert és que aquesta es manifesta justament en la mateixa línia que es postula en el present dictamen, això és, a favor de la subjecció a TPO, en virtut de l'equiparació de l'article 13.2 del TRLITPAJD dels actes o negocis administratius, d'abast patrimonial, pels quals els ajuntaments (titulars de l'autorització de l'administració estatal de costes per a l'explotació dels serveis de temporada en platges) cedeixen o transmeten als particulars tal dret d'explotació, a mode de gestió indirecta del servei, de competència local (d'acord amb l'article 25.2 de la LRBRL, invocat ja en la sentència del Tribunal Suprem de 31 d'octubre de 1996).

Així ho considera obertament el Tribunal Econòmic-Administratiu Regional (TEAR) a Illes Balears, en la Resolució de 28 de juliol de 2020, abans citada, on s'invoquen així mateix les Resolucions del Tribunal Econòmic-Administratiu Central (TEAC) de 26 de juny de 1996 i de 14 de setembre de 1998, també ja citades anteriorment a

administrativa local" dels articles 1.4 i 17 del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals, en tractar-se d'un servei públic *impropi*).



peu de pàgina.

I en el mateix sentit de subjecció a TPO per aplicació de l'article 13.2 del TRLITPAJD es pronuncia la Resolució del TEAC de 20 de febrer de 2024 (recurs núm. 5252/2021), dictada en relació amb un contracte de gestió del cycle urbà de l'aigua, segons la qual, si bé no es pot entendre l'existència d'un autèntic desplaçament patrimonial en el vessant d'aquest article 13.2 relativa a la transferència de facultats en l'àmbit dels serveis públics en la mesura que la relació contractual en aquest cas únicament desplega efectes en la relació del contractista amb l'Administració, i no doncs en la relació del contractista amb els tercers usuaris del servei¹², considera que sí que es verifica el desplaçament patrimonial en el vessant de l'ús privatiu o aprofitament especial de béns de domini públic local en favor del contractista, i es determina la base imposable, d'acord amb l'article 13.4 del TRLITPAJD, en funció del valor dels actius fixos afectes a aquest ús o aprofitament¹³.

Certament, existeixen altres resolucions de tribunals economicoadministratives, com les Resolucions del TEAR a Catalunya de 28 de desembre de 2021 (procediment núm. 8/8871/2019), i de 30 de maig de 2022 (procediment núm. 8/1213/2020), que neguen l'existència de TPO, als efectes de l'article 13.2 del TRLITPAJD, en supòsits d'ocupació de la via pública (local) per a la instal·lació de caixers automàtics i per a la realització d'obres de particulars¹⁴, a partir de la consideració, en resum, que, en aquests supòsits, el particular no incorpora al seu patrimoni cap dret (real o personal) avaluable econòmicament i susceptible per tant d'explotació com a tal, més enllà del benefici particular que comporta tal

¹² En aquest sentit, l'absència de contraprestació directa de l'usuari del servei, mitjançant la corresponent tarifa (inexistent en aquell cas), és determinant segons el TEAC per apreciar que no es transfereix al contractista un dret d'explotació del servei i de les instal·lacions de domini públic local afectes al mateix; i s'ha d'entendre així que és la pròpia administració local la que, *jurídicament*, presta el servei *als particulars*, servint-se materialment per a això d'un contractista al qual aquesta administració li retribueix directament pels serveis prestats *a aquesta administració*.

¹³ Per raó de l'adquisició pel contractista d'un dret a utilitzar unes instal·lacions de domini públic local (com són les instal·lacions de conducció de l'aigua), d'indubtable valor econòmic, sense necessitat d'incórrer en els costos d'adquirir o construir tals instal·lacions, amb el consegüent menor cost per a l'administració que retribueix el servei que li presta el contractista.

¹⁴ Consten, així mateix, respecte de l'autorització municipal de reserva d'aparcament per a la càrrega i descàrrega de mercaderies a la via pública, les recents Interlocutòries de 15 de gener de 2025 de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, d'admissió dels recursos de cassació núm. 765/2024 i núm. 560/2024, que cal esperar que conclouin amb una sentència en la mateixa línia que la de les reiterades sentències d'aquest Tribunal de principis de l'any 2025.



aprofitament especial¹⁵ als efectes d'utilitzar, reformar o fins i tot explotar un actiu o activitat econòmica titularitat del propi particular (com pugui ser el caixer automàtic d'una sucursal bancària, un habitatge o, afegim nosaltres en la línia de les recents sentències del Tribunal Suprem de principis de l'any 2025, un restaurant o bar amb terrassa); el que, certament, per tot el que s'ha dit fins ara, poc o gens té a veure amb el supòsit de l'explotació del servei de temporada en platges que ens ocupa.

Conclusions

Primera. L'explotació dels serveis de temporada en platges mitjançant hamaques, ombrel·les i/o quioscos, efectuada per particulars en el marc dels articles 53 i 113 de la Llei i del Reglament de Costes, respectivament, mitjançant el corresponent acte o negoci jurídic administratiu (com l'autorització administrativa local a què es refereixen els articles 1.4 i 17 del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals, o qualsevol altre títol jurídic anàleg habilitant) dictat o efectuat per l'administració local titular de l'autorització atorgada a aquesta per l'administració estatal (competent en matèria de costes), i en el qual, entre altres continguts, es preveu la tarifa o tarifes susceptibles de ser exigides pel particular adjudicatari del servei als usuaris del mateix, constitueix un supòsit equiparat a les concessions administratives dels previstos a l'article 13.2 del TRLITPAJD.

I això és així, des del moment en què, en aquests casos, es verifiquen els pressupostos legals per a tal equiparació, consistents en la concurrència, primer, d'un acte o negoci administratiu pel qual s'atorguen facultats de gestió de serveis públics (propis o impropis) al particular o tercer adjudicatari en cada cas, i, segon, d'un desplaçament patrimonial de l'administració al particular consistent en el dret avaluable econòmicament que l'ajuntament titular del mateix (en virtut de la prèvia autorització estatal) atribueix ex novo a l'adjudicatari i que, per tant, s'integra en el seu patrimoni.

Segona. La jurisprudència i la doctrina emanada a aquest respecte, fins ara, confirmen aquesta interpretació, sense que es conegui cap pronunciament en sentit contrari en aquest concret supòsit.

Tercera. En particular, les recents sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de principis de l'any 2025, anteriorment referenciades, i les sentències d'instància de les quals porten causa dictades pel TSJ de Catalunya, no s'oposen a tal conclusió, sinó que, més aviat al contrari, la reforcen, d'acord amb l'argumentat en les consideracions jurídiques precedents, a les que ens remetem.

¹⁵ Pel qual normalment s'haurà d'abonar la corresponent taxa per ús privatiu o aprofitament especial del domini públic.



Aquest és el parer del Comitè Tècnic de Dictàmens del Consell Assessor Fiscal, actuant de forma col·legiada d'acord amb el que estableix l'article 7 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, i expressant la seva opinió jurídica a través del membre d'aquest Comitè Sr. Miguel Ángel Busquets López, a Palma, el 8 de juliol de 2025.