



Dictamen 1/2025, de 8 de julio, del Comité Técnico de Dictámenes del Consejo Asesor Fiscal sobre la sobre la tributación en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales de las autorizaciones de servicios de temporada en el dominio público marítimo terrestre

Antecedentes

1. En la sesión de 27 de febrero de 2025 del Consejo Asesor Fiscal se acordó que, a través del Comité Técnico de Dictámenes, se emitiera un dictamen sobre la tributación en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales de las autorizaciones de servicios de temporada en el dominio público marítimo terrestre (DPMT) con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica en la actuación de la Agencia Tributaria de las Illes Balears en este ámbito.

2. El precitado acuerdo se adopta a solicitud del consejero de Economía, Hacienda e Innovación, de acuerdo con lo que prevé la letra l) del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024.

La solicitud estaba razonada en que la entidad "Asociación de Empresarios de Concesiones y Explotaciones de Servicios Temporales en el Dominio Público Marítimo Terrestre de Mallorca (ADOPUMA)" había formulado ante la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación una consulta tributaria escrita con la pretensión de que se determinase que el aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de instalación y la explotación de hamacas, sombrillas y quioscos en el DPMT no constituía el hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas (en adelante, TPO), en aplicación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.

Esta consulta tributaria se formula fundamentalmente a la vista de diversas sentencias del Tribunal Supremo dictadas a principios del año 2025 que establecen una doctrina que la mencionada Asociación considera aplicable.

No obstante, la consulta formulada hacía referencia a la interpretación de



preceptos de la ley del impuesto (los que regulan el hecho imponible y la base imponible) respecto de los cuales la Comunidad Autónoma no tiene competencia normativa, y, por tanto, no le corresponde responder a las consultas tributarias que se formulen en relación con los mismos, de acuerdo con el artículo 55.2.a) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la cual se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias; razón por la cual dicha consulta se inadmitió, por Resolución del Consejero de Economía, Hacienda e Innovación de 28 de febrero de 2025, y se trasladó a la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda para su conocimiento.

3. De hecho, consta publicada, bajo el número de consulta V0397-25, la resolución de la precitada consulta por la Dirección General de Tributos, la cual, si bien menciona la doctrina del Tribunal Supremo resultante de las indicadas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal de principios de 2025, no llega a pronunciarse en cuanto al fondo de la cuestión en la medida en que, según se dice en dicha resolución, la constatación del requisito del desplazamiento patrimonial a efectos del gravamen de ese tipo de autorización para el aprovechamiento especial del dominio público requiere un examen del contenido y circunstancias presentes en dicha autorización (que se desconoce), por ser relevante a efectos fiscales.

4. En cualquier caso, y con la precitada intención de proporcionar una mayor seguridad jurídica, el consejero de Economía, Hacienda e Innovación ha considerado conveniente solicitar la emisión de un dictamen sobre esta cuestión, formulando la petición al Consejo Asesor Fiscal, que acordó su realización a través del Comité Técnico de Dictámenes.

5. El Comité Técnico de Dictámenes debidamente convocado y reunido en fecha 8 de julio de 2025, ha deliberado y concluido con la emisión del dictamen solicitado, el cual ha sido elaborado por el miembro Sr. Miguel Ángel Busquets López.

Consideraciones jurídicas

1. Objeto del dictamen. Planteamiento de la cuestión.

Como se ha expuesto en los antecedentes, la necesidad de la emisión del dictamen deriva de la solicitud de consulta tributaria formulada por la Asociación ADOPUMA, que agrupa a los empresarios de concesiones y explotaciones de servicios temporales de dominio público marítimo terrestre (DPMT) de Mallorca.

En el escrito de consulta que se ha hecho llegar a los miembros del Comité Técnico de Dictámenes, dicha Asociación delimitaba su objeto en los siguientes términos: *“No aplicación del hecho imponible del ITP y AJD en las autorizaciones*



temporales del DPMT. Determinar que el aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de instalación y la explotación de hamacas, sombrillas y quioscos en el DPMT, no constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1 B) y 13.2, del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados".

El escrito de consulta mencionaba asimismo la última doctrina jurisprudencial resultante de las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 1/2025, de 7 de enero de 2025, y núm. 8/2025, de 13 de enero de 2025, relativas a otras tantas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 1286/2023, de 31 de marzo, y núm. 1304/2023, de 3 de abril.

Además, el escrito también cita el resto de la serie de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sobre recursos interpuestos por la Generalitat de Catalunya en supuestos idénticos al resuelto por el Tribunal Supremo en dichas sentencias de principios de 2025 (Sentencias del TSJ de Cataluña núm. 206/2024, de 16 de enero; núm. 1344/2024, de 23 de abril; núm. 1375/2024, de 25 de abril, y núm. 1378/2024, de 25 de abril).

El Tribunal Supremo, en las citadas sentencias núm. 1/2025 y 8/2025 (y también en la núm. 112/2025, de 4 de febrero) establece la siguiente doctrina:

- "1.- El aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de instalación y explotación de terrazas para el ejercicio en ellas de actividades de restauración en la vía pública no constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.**
- 2.- La equiparación que aparentemente efectúa el artículo 13.2 del Texto refundido entre las concesiones administrativas -por las que se constituye un verdadero derecho real in re aliena, sobre el demanio- y las autorizaciones para el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público -en este caso, terrazas de establecimientos de hostelería en la vía pública- debe ser interpretado en el sentido de que **no todo aprovechamiento especial del demanio, por sí solo, origina un desplazamiento patrimonial a favor del autorizado, a efectos de su gravamen por el impuesto que nos ocupa.****
- 3.- En todo caso, la constatación del requisito del desplazamiento patrimonial a efectos del gravamen de una autorización para el aprovechamiento especial del dominio público, requiere un examen del contenido y circunstancias presentes en dicha autorización, por ser relevante a efectos fiscales."**



Por tanto, se trata de determinar si la doctrina del Tribunal Supremo establecida en relación al supuesto que examinan tales sentencias, a saber, el aprovechamiento especial de dominio público permitido a través de la autorización municipal de instalación y explotación de terrazas para el ejercicio en ellas de actividades de restauración en la vía pública, es igualmente aplicable al supuesto planteado, relativo a la autorización municipal de instalación y la explotación de **hamacas, sombrillas y quioscos** en el dominio público marítimo terrestre (DPMT).

2. El hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

El artículo 7 de Texto Refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (TRLITPAJD), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, regula el hecho imponible del impuesto, en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas (TPO), en los siguientes términos:

"1. Son transmisiones patrimoniales sujetas:

A) Las transmisiones onerosas por actas entre vivos de todo tipo de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas.

B) La constitución de derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones administrativas, salvo cuando estas últimas tengan por objeto la cesión del derecho a utilizar infraestructuras ferroviarias o inmuebles o instalaciones en puertos y en aeropuertos.¹

Se liquidará como constitución de derechos la ampliación posterior de su contenido que implique para su titular un incremento patrimonial, el cual servirá de base para la exigencia del tributo.

(...)

5. No estarán sujetas al concepto «transmisiones patrimoniales onerosas», regulado en el presente Título, las operaciones enumeradas anteriormente cuando, con independencia de la condición del adquirente, los transmitentes sean empresarios o profesionales en el ejercicio de su actividad económica y, en todo caso, cuando

¹ La razón de ser de la salvedad a que se refiere el inciso final de esta letra B) se debe a que tales supuestos (concesiones administrativas relativas a infraestructuras ferroviarias o a instalaciones portuarias o aeroportuarias), de acuerdo con el artículo 7.8º.F) de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, quedan sujetos (y no exentos) al impuesto sobre el valor añadido (con la consiguiente no sujeción a TPO, de acuerdo con el artículo 4.Cuarto de dicha Ley 37/1992 y con el artículo 7.5 del propio TRLITPAJD).



constituyan entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido. No obstante, quedarán sujetos a dicho concepto impositivo las entregas o arrendamientos de bienes inmuebles, así como la constitución y transmisión de derechos reales de uso y disfrute que recaigan sobre los mismos, cuando gocen de exención en el Impuesto sobre el Valor Añadido. También quedarán sujetas las entregas de aquellos inmuebles que estén incluidos en la transmisión de un patrimonio empresarial o profesional, cuando por las circunstancias concurrentes la transmisión de este patrimonio no quede sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido."

El impuesto, en su modalidad de transmisiones patrimoniales, grava así con carácter general los actos y negocios jurídicos, de carácter oneroso (esto es, con contraprestación), por los que se transmiten o constituyen bienes o derechos, normalmente de carácter real, tanto de uso y disfrute como de garantía (como, entre otros, la propiedad, el usufructo, la concesión administrativa o el derecho de hipoteca), pero también de carácter personal (como, entre otros, los arrendamientos y, como veremos seguidamente, determinados actos y negocios administrativos por los que se transmiten derechos de contenido patrimonial a favor de terceros).

En efecto, junto con la relación de transmisiones y constituciones de bienes y derechos (reales o personales) contenida en el precitado apartado 1 del artículo 7 del TRLITPAJD, la ley regula otros supuestos de transmisiones patrimoniales onerosas por equiparación a las concesiones administrativas. Se trataría de figuras jurídicas que el legislador fiscal califica como transmisiones patrimoniales onerosas (TPO), formando parte de esta modalidad impositiva por la vía de su asimilación a las concesiones, en la medida en que se considera que en tales casos se origina igualmente un DESPLAZAMIENTO PATRIMONIAL a favor de un tercero, que incorpora *ex novo* en su patrimonio ese derecho de contenido económico y, por ende, susceptible de explotación económica, a cambio, se entiende, de la correspondiente contraprestación.

En este sentido, el artículo 15 del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, establece, en sede de hecho imponible:

"Artículo 15. Actos equiparados a concesiones.

*Se equiparán a concesiones administrativas, a los efectos del impuesto, los actos y negocios administrativos, cualquiera que sea su modalidad o denominación, por los que, como consecuencia del otorgamiento de facultades de gestión de servicios públicos o de la atribución del uso privativo o del aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público, se origine un **desplazamiento patrimonial en favor de particulares.**"*



Por su parte, y con rango legal, el artículo 13 del TRLITPAJD prevé reglas especiales para la cuantificación del impuesto en las concesiones administrativas, y recoge en su apartado 2 la anterior equiparación en idénticos términos.

En este punto, resulta claro e indiscutido que tal posible equiparación o asimilación a las concesiones precisa en todo caso de dos elementos: **primero**: la existencia de un **acto o negocio administrativo** en virtud del cual se otorguen **facultades de gestión de servicios públicos, o que atribuya el uso privativo o aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público;** y **segundo**: que como consecuencia de ese otorgamiento de facultades de gestión de servicios públicos o como consecuencia de la atribución del uso privativo o aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público se produzca un **desplazamiento patrimonial** en favor de particulares.

3. Las autorizaciones para la utilización del dominio público marítimo terrestre en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y su Reglamento.

La utilización del dominio público marítimo terrestre y los títulos habilitantes precisos, en su caso, para dicha utilización, se recoge en el citado texto legal en diferentes preceptos, de los que destacamos:

“Artículo 31

1. La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley.

*2. Los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, **autorización y concesión**, con sujeción a lo previsto en esta Ley, en otras especiales, en su caso, y en las normas generales o específicas correspondientes, sin que pueda invocarse derecho alguno en virtud de usucapión, cualquiera que sea el tiempo transcurrido.*

Artículo 32

1. Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.



(...)

Artículo 51

1. Estarán sujetas a previa autorización administrativa las actividades en las que, aun sin requerir obras o instalaciones de ningún tipo, concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, **y asimismo la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles.**

2. Se entenderán por instalaciones desmontables aquellas que:

a) Precisen a lo sumo obras puntuales de cimentación, que en todo caso no sobresaldrán del terreno.

b) Estén constituidas por elementos de serie prefabricados, módulos, paneles o similares, sin elaboración de materiales en obra ni empleo de soldaduras.

c) Se monten y desmonten mediante procesos secuenciales, pudiendo realizarse su levantamiento sin demolición y siendo el conjunto de sus elementos fácilmente transportable.

(...)

Artículo 53

1. Las autorizaciones cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas, **que sólo requieran instalaciones desmontables**, serán otorgadas a los Ayuntamientos que lo soliciten, en la forma que se determine reglamentariamente y con sujeción a las condiciones que se establezcan en las normas generales y específicas correspondientes.

En caso de que los Ayuntamientos opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros, aquéllos garantizarán que en los correspondientes procedimientos de otorgamiento se respeten los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.

2. En ningún caso el otorgamiento de estas autorizaciones podrá desnaturalizar el principio del uso público de las playas.

(...)

Artículo 64

1. Toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones **no desmontables** estará sujeta a previa concesión otorgada por la Administración del Estado.

(...)



Artículo 84

1. Toda ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una concesión o autorización, cualquiera que fuere la Administración otorgante, devengará el correspondiente canon en favor de la Administración del Estado, sin perjuicio de los que sean exigibles por aquella.

*2. Están obligados al pago del canon, en la cuantía y condiciones que se determinan en esta Ley, los titulares de las concesiones y autorizaciones antes mencionadas.
(...)*

8. Las Comunidades Autónomas, las entidades locales y las entidades de derecho público dependientes de ellas, estarán exentas del pago del canon de ocupación en las concesiones o autorizaciones que se les otorguen para el ejercicio de sus competencias, siempre que aquellas no sean objeto de explotación lucrativa, directamente o por terceros. Igualmente quedarán exentos del pago de este canon los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 54 de esta Ley."

En cuanto al otorgamiento de las autorizaciones, ya se ha apuntado que éste se produce principalmente a favor de los Ayuntamientos, estableciendo el artículo 113 del Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, las normas específicas de procedimiento.

"Artículo 113. Autorizaciones de explotación de servicios de temporada

1. Las autorizaciones cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas que sólo requieran instalaciones desmontables, serán otorgadas a los Ayuntamientos que lo soliciten, en la forma que se determina en los apartados siguientes.

2. En ningún caso el otorgamiento de estas autorizaciones podrá desnaturalizar el principio del uso público de las playas (artículo 53 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

3. En el último trimestre del año, el Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se dirigirá a los Ayuntamientos costeros de su ámbito territorial, fijándose un plazo, que no superará los dos meses, para que soliciten, con carácter preferente, las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada del ejercicio o ejercicios siguientes.

Los servicios de temporada podrán contar con una autorización por un plazo máximo de cuatro años, si bien las instalaciones deberán desmontarse una vez finalizada cada una de las temporadas incluidas en el plazo de duración de la autorización.

4. Los Ayuntamientos interesados en la explotación de los referidos servicios, deberán presentar la solicitud de la correspondiente autorización directamente en el Servicio



Periférico de Costas o a través de la comunidad autónoma, dentro del plazo establecido anteriormente, acompañada de la propuesta de delimitación de zonas a ocupar por aquéllos, de los planos de las instalaciones y servicios cuya definición así lo requiera y del estudio económico-financiero.

5. Otorgada la autorización por el Servicio Periférico de Costas, los Ayuntamientos, previo abono del canon de ocupación correspondiente, podrán proceder a su explotación, por sí o por terceros.

6. En caso de explotación por terceros, el Servicio Periférico de Costas incluirá, entre las cláusulas de la autorización, la obligación del Ayuntamiento de exigirles la constitución de un depósito previo a disposición de aquél en la Caja General de Depósitos, para responder de los gastos de la ejecución subsidiaria del levantamiento de las instalaciones si las mismas no se levantan, en el plazo que se fije por dicho Servicio.

El Ayuntamiento comunicará al Servicio Periférico de Costas la relación nominal de los terceros encargados de la explotación, previamente al inicio de la misma. Los Ayuntamientos garantizarán que en los procedimientos para licitar la prestación del servicio de temporada en playas se atenderá al mayor interés y utilidad pública de las propuestas, que se valorarán en función de criterios que deberán ser especificados por los Ayuntamientos en los correspondientes pliegos de condiciones, con respeto a los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.

Estos pliegos se publicarán en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma.

El plazo de explotación por terceros no podrá exceder el plazo de la autorización otorgada al Ayuntamiento.

7. Una vez terminada su instalación, el Ayuntamiento requerirá del Servicio Periférico de Costas la práctica de su reconocimiento, a fin de comprobar su coincidencia con la autorización otorgada.

(...)”

A la vista de los preceptos transcritos se deduce claramente que el uso privativo del dominio público marítimo-terrestre, es decir, aquella ocupación que excluye o cuando menos limita la de los demás, se instrumenta a través de la **autorización** si la ocupación es con instalaciones desmontables, con un plazo máximo de cuatro años de duración, o está sujeta a **concesión** si para dicha ocupación fueran necesarias obras o instalaciones fijas o no desmontables.

De este modo, en el supuesto que nos ocupa se da la circunstancia de que la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre se sujeta a un título autorizante u otro en función del plazo y de la fijeza o no de las instalaciones, por lo que, ciertamente, el contenido material del acto o negocio administrativo autorizante (o en su caso concedente) es prácticamente el mismo, a saber, el **derecho** del autorizado (o en su caso concesionario) a la explotación económica de los servicios de temporada en la playa por medio de hamacas, sombrillas y/o quioscos; más allá, pues, de la relevancia que haya de darse al



carácter fijo o no fijo de la instalación a los efectos de la valoración de la existencia o no de desplazamiento patrimonial, y que, por todo lo que se dirá luego, en este ámbito, no es particularmente relevante².

Llegados a este punto, cabe reseñar ya desde un principio que el propio Tribunal Supremo, en las sentencias antes citadas de principios de 2025, se refiere expresamente a este tipo de casos de **autorización administrativa** como el supuesto más plausible de la posible equiparación al hecho imponible que efectúa el artículo 13.2 del TRLITPAJD, que no niega pues que no pueda concurrir en ningún caso. Así, el Tribunal Supremo afirma (F. J 5º, punto 8, de la Sentencia 1/2025, de 7 de enero, y también en las demás) lo siguiente:

*“A nuestro juicio, esta extraña y oscura equiparación legal que suministra el art. 13.2 TR debe ser objeto de una interpretación incompatible con la que, de modo ciertamente inconsistente, ha determinado la exigencia del tributo en un caso no previsto en la norma, extensivamente. **A lo sumo, esta regla especial del art. 13.2 TR debería servir, únicamente, para gravar ciertas actuaciones administrativas que, a pesar de tener el mismo o semejante contenido material que una concesión, no requieren de ese título habilitante; o en los casos en que se confieren facultades relacionadas con la utilización del dominio público con ocasión de la prestación de servicios públicos.**”³*

El caso paradigmático es el establecido en el artículo 86.2 LPAP, que somete el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público a través de instalaciones desmontables o bienes muebles y con duración inferior a cuatro años al otorgamiento de una autorización y no de una concesión:

“...2. El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión”.

Dicho precepto de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las

² Y no es especialmente relevante porque, como veremos seguidamente, en este ámbito de la explotación de servicios de temporada en playas, y a los efectos de la equiparación a las concesiones a que se refiere el artículo 13.2 del TRLITPAJD, no nos encontramos tanto ante la “atribución del uso privativo o del aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público” titularidad de la administración autorizante (al tratarse de bienes demaniales titularidad de la administración estatal y no local), supuestos estos en los que la fijeza o no de la instalación es especialmente relevante a los efectos de requerir concesión o no, sino más bien ante el “otorgamiento de facultades de gestión de servicios públicos” (con desplazamiento patrimonial del derecho a ejercer y explotar esa gestión).

³ Como veremos más adelante, los incisos remarcados en negrita y subrayados integran, entre otros posibles supuestos de actividades administrativas o servicios públicos, el supuesto propio de los servicios de explotación de temporada en playas objeto del presente dictamen.



Administraciones Públicas, que contiene una regulación de los títulos habilitantes del uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público, sustancialmente idéntica a la citada de la Ley de Costas, establece, literalmente:

"Artículo 86. Títulos habilitantes

1. *El uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación.*
2. *El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.*
3. *El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa."*

4. Contenido del acto o negocio administrativo autorizante. Otorgamiento de facultades de gestión de servicios públicos y/o atribución del uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público marítimo terrestre.

Dicho lo anterior, es importante advertir que, si bien las autorizaciones administrativas reguladas en la Ley de Costas y en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas son, como acaba de decirse, sustancialmente idénticas, ambas vienen referidas a títulos habilitantes para el uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público titularidad de la propia Administración autorizante, esto es, en el ámbito que nos ocupa, del dominio público estatal marítimo terrestre (de uso público) cuyo aprovechamiento especial a los efectos de la explotación de los servicios de temporada de las playas se atribuye a los ayuntamientos mediante autorización⁴; siendo ese derecho a la

⁴ Quedando sujeto el ayuntamiento al canon (equivalente a una *tasa* por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal) del artículo 84.8 de la Ley de Costas, antes transcrito, y además no exento en estos casos de ulterior *gestión indirecta* del servicio de explotación de temporada en playas; artículo 84.4 de la Ley de Costas que hay que poner en relación con el artículo 92.5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y con el artículo 61.2.b) de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público. En este punto, no es objeto del presente Dictamen la eventual sujeción a TPO de esta primera autorización estatal al ayuntamiento por aplicación del mismo artículo 13.2 del TRLITPAJD (más allá pues de que se considere que no hay sujeción, por interpretación estricta de dicho artículo 13.2 en su referencia a la concurrencia de un desplazamiento patrimonial a favor de *particulares*; o que se entienda que sí que la hay, resultando simplemente exenta la operación por razón de la exención



explotación del ayuntamiento (que no propiamente la autorización como tal) la que se *transmite* o *desplaza* al tercero particular "*encargado de la explotación*" (en términos literales del artículo 113 del Reglamento de la Ley de Costas antes transcrito).

Ahora bien, y retomando las características de la delimitación legal de la equiparación o asimilación de ciertos actos o negocios a las concesiones administrativas a que se refieren el artículo 13.2 del TRLITPAJD y el artículo 15 del Reglamento de la LITPAJD, conviene reseñar respecto del primer requisito relativo al **acto o negocio administrativo**, a que ya hemos hecho referencia anteriormente en la consideración jurídica 2, que, además de los supuestos de "**uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público susceptibles de autorización**", tal autorización (o título jurídico equivalente, contractual o no contractual)⁵, determinante en determinados supuestos del segundo de los requisitos, esto es, de un **desplazamiento patrimonial**, también puede tener lugar en el ámbito propio de la "**gestión de servicios públicos**" (referida asimismo en los citados preceptos legal y reglamentario).⁶

Y, de acuerdo con lo que se dirá posteriormente a la vista de la jurisprudencia y de

subjetiva general a favor de las administraciones públicas territoriales e institucionales del artículo 45.1.A).a) del TRLITPAJD).

⁵ Adviértase que, aun considerando que el título jurídico procedente en estos casos de "gestión de servicios públicos" debe ser un contrato (y no una autorización o *sub-autorización*), en la medida en que se trataría de un contrato de explotación de un derecho patrimonial del ayuntamiento correspondiente (a saber, la **autorización** en materia de costas concedida a su favor por la Administración del Estado), dicho contrato se encontraría excluido del ámbito propio de la legislación de contratos del sector público, debiendo aplicarse la legislación administrativa patrimonial, de acuerdo con el artículo 9.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a tenor del cual se encuentran excluidas de dicha Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los **contratos de explotación de bienes** (y, ha de entenderse en buena lógica, **derechos**) **patrimoniales** distintos a los definidos en el artículo 14, esto es, a los contratos de concesión de obras (que no es el caso).

⁶ Es más, incluso bajo la hipótesis de que no se considerara aplicable a estos supuestos el artículo 9.1 de la Ley 9/2017, es decir, la legislación patrimonial, sino la legislación propiamente contractual, el hecho de que el contrato "de gestión de servicios públicos" ya no constituya una modalidad contractual típica en la nueva Ley 9/2017, y, por ende, debiera entenderse que el vínculo del ayuntamiento con el tercero encargado de la explotación lo constituiría un contrato de servicios (aun de los previstos en el artículo 312 de dicha Ley 9/2017) o un contrato administrativo especial (contratos estos, ambos, sujetos normalmente al IVA), tal hipótesis tampoco afectaría al análisis que nos ocupa desde el momento en que la operación en cuestión, al implicar un desplazamiento patrimonial, habría de sujetarse en todo caso a TPO al verificar lo dispuesto en el artículo 13.2 del TRLITPAJD (y no, por tanto, al IVA), por más *contrato administrativo* que formalmente pudiera ser (y no acto o negocio administrativo *patrimonial*).



la doctrina administrativa dictada en esta materia hasta la fecha, justamente el supuesto de explotación por particulares de los servicios de temporada de playas constituye un supuesto que, en la medida en que no se proyecta sobre un bien de dominio público titularidad del ayuntamiento autorizante o contratante del servicio (sino de la Administración del Estado), ha de incardinarse en esa “gestión de servicios públicos” a que hacen referencia (junto con el uso privativo o el aprovechamiento especial de bienes de dominio público de la Administración autorizante) los meritados artículos 13.2 del TRLITPAJD y 15 del Reglamento del Impuesto; gestión esta de un servicio público de indiscutible competencia local⁷ que lleva ínsita la atribución de facultades relacionadas con la utilización de dominio público (por más que dicho dominio público sea estatal y no local).

Todo lo anterior, claro está, sin perjuicio de que, en el caso de auténticas concesiones administrativas, nada haya que discutir en cuanto a su sujeción a TPO de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 del TRLITPAJD, ya se trate de concesiones estrictamente demaniales (al margen en todo caso de la legislación de contratos del sector público; *vid.* el citado artículo 9.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), ya se trate de concesiones de obra o servicio público (propias estas ya del ámbito de la legislación contractual y no patrimonial), ya se trate de las denominadas concesiones “mixtas” (en cuyo caso la concesión *contractual* absorbe la concesión *demanial*; *vid.* el artículo 257.c) de dicha Ley 9/2017, y el artículo 25.3 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears).

5. Posición de la jurisprudencia y la doctrina administrativa. Supuestos examinados.

Las consideraciones jurídicas anteriores, así como las conclusiones finales del presente dictamen, parten evidentemente, y además de las disposiciones legales

⁷ *Vid.* Las actuales letras *h*) y *l*) del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en relación con la competencia municipal en materia de tiempo de ocio y de promoción de la actividad turística de interés y ámbito local (originariamente, letra *m*), en relación con el inciso final del primer párrafo del artículo 86.2 de la misma Ley y con los precitados artículos 53.1 de la Ley de Costas y 113.1 de su Reglamento; así como el Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia de la Sala Tercera (Sección 2ª) del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1996 (recurso nº. 678/1994), y la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional en Illes Balears de 28 de junio de 2020 dictada en el procedimiento acumulado 07-02140-2017 y 07-02141-2017, en la que se invoca la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 26 de junio de 1996 (RG 6922/1995), que a su vez reitera otras Resoluciones anteriores del TEAC como la de 14 de septiembre de 1988; más allá de que dicho servicio público local deba calificarse como un servicio público *impropio* de acuerdo con la Sentencia de la Sección 7ª de la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2004 (recurso nº. 9311/1998).



reguladoras de la cuestión que nos ocupa, antes transcritas, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia, así como de las sentencias de los diversos tribunales superiores de justicia que se conocen al respecto, y de la doctrina administrativa del Tribunal Económico-Administrativo Central, y de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales, que se relacionan a continuación:

A) Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

En primer término, cumple reseñar la ya citada Sentencia de la Sección 2ª, de fecha 31 de octubre de 1996 (recurso nº. 678/1994), particularmente en lo que respecta a la cuestión de la competencia local para la prestación del servicio en cuestión, que ha de considerarse por lo tanto un servicio público local reservado a los ayuntamientos por la legislación estatal de costas de acuerdo con lo previsto en el inciso final del primer párrafo del artículo 86.2 de la LRBRL, y en el marco de las competencias en materia de ocio, tiempo libre y turismo de ámbito local a que se refieren las actuales letras *h)* y *l)* del artículo 25.2 de dicha LRBRL.

Ciertamente, la Sentencia de la Sección 7ª de la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 2 de marzo de 2004 (recurso nº. 9311/1998), considera que la explotación del servicio de temporada en playas que nos ocupa no constituye un servicio público *stricto sensu*, sino "(...) *una actividad prestada por particulares, de utilidad pública, y por ello corporativamente intervenida, actividad encuadrada en lo que viene conocido como "servicios públicos impropios", que no son objeto de adjudicación por alguno de los procedimientos de selección del contratista, sino que están sometidos a la obtención de una **autorización administrativa previa**, a las que hace referencia tanto el **art. 1, 4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales**, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1995 (que los denomina como servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público), concepto bien distinto al de los servicios públicos, en sentido propio y estricto (...), **así como el art. 17 de aquel Reglamento de Servicios (donde se denominan servicios privados prestados al público), cuyo apartado 2 remite al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales**, todo ello conforme a sentencias de esta Sala como las de 2 de Marzo de 1979, 31 de Octubre de 1982 y 22 de Abril y 17 de Junio de 1987, que han perfilado el concepto de que se trata y que han venido a señalar que no le son de aplicación las normas reguladoras de la concesión administrativa ni las de contratación pública, sino las correspondientes al Reglamento de Servicios antes mencionados, en lo que también coinciden las otras sentencias que señala la parte recurrente, sin que le sea aplicable el art. 78.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, sino el art. 77.2 que no se remiten a las normas de la contratación y que, ciertamente, alude a "licitación", pero sin determinar el procedimiento que ha de seguirse para el otorgamiento de la licencia, de modo que no es posible, como pretende la parte recurrida en casación, una aplicación analógica de los preceptos relativos a las*



*concesiones, concepto bien distinto al de las **autorizaciones reglamentadas o reglamentarias**, máxime cuando el propio Pliego de Condiciones para el otorgamiento de la adjudicación ya establece el régimen aplicable, que no ha sido impugnado, y que rigurosamente se ha seguido en el caso que se examina".*

Pero, más allá de la calificación del servicio que nos ocupa como un servicio público local *propio* (si se considera que la legislación de costas supone una auténtica reserva a los efectos del inciso final del primer párrafo del artículo 86.2 de la LRBRL) o *impropio* (si se considera que no se llega a configurar tal reserva como servicio público *stricto sensu*, sin perjuicio en todo caso de la competencia municipal para incidir en ese servicio o actividad de acuerdo con lo dispuesto en esa legislación de costas y en el artículo 25.2 de la LRBRL), lo verdaderamente relevante a los efectos que aquí nos traen es que, incluso de considerarse efectivamente como un servicio impropio, ello no obsta en absoluto para que se verifique igualmente la sujeción a TPO establecida en el artículo 13.2 del TRLITPAJD, como así se argumenta, extensamente, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Santa Cruz de Tenerife), de fecha 20 de mayo de 2022 (recurso nº. 389/2020, sobre la que volveremos enseguida, al tratarse en cualquier caso de un servicio público (aun impropio) en el que se transfieren al particular facultades relacionadas con el dominio público, concurriendo un desplazamiento patrimonial del derecho a explotar el servicio atribuido inicialmente al ayuntamiento en virtud de la correspondiente autorización de costas, el cual podría explotar dicho servicio por sí mismo (a modo de gestión *directa* del servicio) en lugar de transmitir dicho derecho de explotación a un tercero (a modo de gestión *indirecta* del servicio) conforme al **Reglamento de Bienes** de las Corporaciones Locales, esto es, mediante la correspondiente autorización (o *sub-autorización*), al que se remite expresamente el artículo 17.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Pues bien, este régimen no parece que haya sido modificado ni mucho menos por la reciente doctrina jurisprudencial (relativa no se olvide, no al servicio de explotación de servicios de temporada en playas mediante hamacas, sombrillas y, en su caso, quioscos, sino a la explotación de terrazas para el ejercicio de la actividad de restauración en la vía pública, de dominio público local) resultante de las últimas sentencias del Tribunal Supremo núm. 1/2025, de 7 de enero; núm. 8/2025, de 13 de enero, y núm. 112/2025, de 4 de febrero. En este sentido, nótese que, en el mismo punto **8** del FJ 5º de la primera de dichas sentencias (y también en las demás), luego de señalar que la **autorización** a la que se refiere el artículo 86.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones



Públicas⁸, **puede constituir un caso paradigmático de los previstos en el artículo 13.2 del TRLITPAJD**, relaciona otros supuestos en los que la aplicación de esta última norma "(...) *no debería conducir a una ampliación indebida del hecho imponible que grave situaciones que nunca podrían encajar en el concepto de concesión administrativa, como podrían ser las siguientes:*

I) *Actuaciones de mero control administrativo de la actividad de particulares en un determinado sector sometido a la supervisión o intervención.*

(...).

II) **Situaciones en las que no existe transferencia de facultades administrativas de gestión de un servicio público.**

III) *Actuaciones administrativas realizadas fuera del ámbito de la gestión de servicios de titularidad pública y en las que se actúa como un operador más en el tráfico jurídico, como podría ser el caso del arrendamiento de industria.*

(...)

Las conclusiones anteriores resultan conformes con la jurisprudencia de esta Sala Tercera.

Debiendo considerarse, sin embargo y por lo dicho, que, en los supuestos de explotación por particulares del servicio de temporada en playas a través de la instalación de hamacas, sombrillas y/o quiscos con fundamento en la *gestión indirecta* del derecho de la administración local (titular de la correspondiente autorización de costas) a explotarlas, mediante autorización administrativa local de los artículos 1.4 y 17.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (o acto o negocio administrativo análogo), de naturaleza patrimonial⁹, sí que se verifica una transferencia de facultades administrativas de gestión de un servicio público (II), aun si se quiere impropio, que no constituye una autorización local de mero control administrativo de la actividad de particulares en un sector sometido a supervisión o intervención (I), ni tampoco una autorización local *extramuros* de la gestión de servicios públicos (propios o impropios) en las que la administración local actúa como un operador más en el tráfico jurídico, como el arrendamiento de industria (III).

Distinto es el caso de servicios públicos que, a partir de un determinado momento del tiempo, han perdido tal carácter (sin perjuicio de la facultad de supervisión que pueda corresponder a la administración antaño titular del servicio), como

⁸ Y también, nótese, el artículo 17.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales a que se refiere la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2004.

⁹ La remisión del artículo 17.2 del citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales al Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales abunda en el carácter esencialmente patrimonial de la autorización titularidad del ayuntamiento correspondiente que se *sub-autoriza* al particular.



pueda ser el supuesto de autorización de instalaciones electromecánicas de un parque eólico y, en general, de instalaciones inherentes a la explotación unificada del sistema eléctrico, a las que se refiere la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª) del Tribunal Supremo, de 17 de febrero de 2016 (recurso nº 1170/2014), y según el FJ 3º de la cual:

“En la sentencia de esta misma Sala y Sección de 23 de septiembre de 2013 (cas. 1856/2012) se dilucidaba la corrección de la liquidación practicada el 25 de abril de 2002 por el concepto de transmisiones patrimoniales onerosas a IDAE- MONTAÑESA, AIE, en cuantía de 842.623,98 euros, por la autorización administrativa que le fue concedida para la instalación de una central de cogeneración de electricidad y calor en la fábrica SARRIÓ PAPEL Y CELULOSA S.A.

El debate pivotó en torno a la cuestión de determinar si, con arreglo al artículo 13.2 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos, está sujeta a dicho tributo la autorización concedida en septiembre de 1997 para la instalación de una central de cogeneración de electricidad y calor, otorgada bajo la vigencia de la Ley 40/1994.

Para despejar la incógnita que el recurso suscitaba, la sentencia consideró menester analizar el régimen jurídico de la producción eléctrica al tiempo en que se produjo el devengo, contenido en la Ley 40/1994, para desentrañar si, bajo su vigencia, la producción de energía eléctrica integraba un servicio público.

La conclusión a la que llegó esta Sala en aquella ocasión fue la de que la ley 40/1994 establece, siguiendo la tradicional regulación sobre la materia, que la explotación unificada del sistema eléctrico es un servicio público de titularidad estatal. Declaración además que procede de los términos categóricos utilizados por la Ley 40/1994. Por tanto, estamos ante un servicio de titularidad estatal, asumido por el Estado, cuya dirección y gestión única se hace mediante la intervención pública de la actividad de las empresas, y dirigido a satisfacer los intereses generales. Sin que además los particulares puedan incorporarse a la prestación de dicho servicio o al desarrollo de las actividades planificadas mediante su sometimiento al concreto régimen jurídico, sino a través de una autorización habilitante con características similares a la concesión. Sin que el hecho de que se respete, dentro del marco regulatorio, la libre competencia agregue o reste nota definitoria del carácter y naturaleza definido legalmente y ya visto.

Pero si con la nueva Ley 54/1997 ya no podemos hablar de un servicio público de titularidad estatal como hacíamos bajo la vigencia de la Ley 40/1994 y con la autorización habilitando la instalación no se otorgan a la entidad prestadora del servicio facultades de gestión de servicio público ni se origina un desplazamiento patrimonial a favor de la empresa autorizada para la actividad de generación de energía eléctrica, la consecuencia ha de ser que, consecuentemente, no se produce el hecho imponible del ITP.

Por ello, esta Sala, abandonando el criterio que mantuvo en las sentencias de 7 de febrero y 23 de septiembre de 2013 considera que la existencia de un bien o servicio de



*acusado e intenso interés general como es el suministro eléctrico **no permite por sí mismo ver la existencia de un derecho originario de titularidad pública que es transmitido o cedido a un particular**. Así pues, y admitiendo que el concepto fiscal de concesión no es coincidente con el administrativo al incluir aquél el de ciertas autorizaciones, es esencial para que el impuesto transmisorio sea aplicable sobre este tipo de figura jurídica la **existencia de la transmisión de un derecho que pueda evaluarse económicamente**, y dada a su vez la dificultad de detectar en sí mismo el valor económico de dicha autorización dicho valor económico transmitido debe apreciarse al menos por la **existencia de algún tipo de contraprestación económica a favor de la Administración**, que representa en definitiva la medida económica y cuantificación fiscal del derecho transmitido, circunstancias que, como se ha dicho, no se aprecia en este caso.*¹⁰

Contraprestación que, sin embargo, normalmente sí que concurre en las autorizaciones o actos o negocios administrativos equivalentes por los que se adjudican las licitaciones de la explotación del servicio de temporada en playas, precisamente porque sí que existe en estos casos, en palabras de esta misma sentencia, **“un derecho originario de titularidad pública que es transmitido o cedido a un particular”** y **“que puede evaluarse económicamente”**, a saber, el derecho a la explotación del servicio de temporada en playas inherente a la autorización otorgada a tal efecto al ayuntamiento por la administración de costas, cuyo valor económico intrínseco es más que evidente; derecho este por tanto eminentemente *patrimonial* y, una vez concedido al ayuntamiento por la administración estatal, de *titularidad municipal*, de acuerdo con la legislación de costas (que únicamente atribuye tal derecho o facultad, previa autorización, a la administración municipal, sin perjuicio de su posible explotación ulterior por gestión *indirecta*) y de acuerdo con la legislación concordante de régimen local, cuya *transmisión* al particular en ejercicio de esa facultad de gestión indirecta es susceptible de verificar pues lo previsto en el meritado artículo 13.2 del TRLITPAJD.

B) Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de Tribunales Superiores de Justicia

Además de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 1286/2023, de 31 de marzo, y núm. 1304/2023, de 3 de abril; núm. 206/2024, de 16 de enero; núm. 1344/2024, de 23 de abril; núm. 1375/2024, de 25 de abril, y núm. 1378/2024, de 25 de abril), invocadas por la Asociación consultante, cuyo análisis detallado ya no es preciso en la medida en que, en el concreto ámbito de la autorización demanial para la explotación de terrazas en el ejercicio de la actividad de restauración en la vía

¹⁰ *Vid.*, en el mismo sentido, la Resolución del TEAC de 14 de febrero de 2011 (recurso nº. 572/2011)



pública (normalmente de dominio público local), sus pronunciamientos han sido confirmados por las precitadas sentencias del Tribunal Supremo de principios de 2025, cumple reseñar, en el ámbito objeto del presente dictamen, esto es, la autorización administrativa municipal (o acto o negocio administrativo equivalente) para la explotación del servicio de temporada en playas, la existencia de dos sentencias, que se conozca, de sendos tribunales superiores de justicia autonómicos, a saber, de Canarias y de Illes Balears, ambos precisamente favorables a la sujeción de este tipo de autorización/transmisión en concepto de TPO en virtud del reiterado artículo 13.2 del TRLITPAJD.

La primera de dichas sentencias, y la más explícita al respecto al constituir precisamente esta cuestión el núcleo esencial del debate, es la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Santa Cruz de Tenerife), de fecha 20 de mayo de 2022 (recurso nº. 389/2020), que **confirma la sujeción a TPO del acto o negocio administrativo de un ayuntamiento (de Arona) por el que se atribuye a un particular la explotación del servicio de temporada de playa (de las Vistas) mediante hamacas y sombrillas**, pues, más allá de la calificación jurídica que haya de darse a ese acto o negocio jurídico¹¹, y verificándose en todo caso el desplazamiento patrimonial de facultades relacionadas con el dominio público a favor del particular, “(...) resulta que, **aunque, ciertamente, el Ayuntamiento no es el titular del dominio público, sí es municipal la titularidad del servicio**, que cabe encuadrar entre los llamados por un sector de la doctrina servicios públicos virtuales o impropios, en los que no existe una declaración formal de servicio público, pero **respecto de cuyas actividades la Administración se reserva unos poderes de intervención y control que van mucho más allá de la mera autorización inicial** (...), pudiendo reseñarse, también, que en estos casos de servicios públicos virtuales o impropios no hay una publicatio de la actividad, ni se exige concesión, **aunque la autorización va más allá de la mera remoción de límites**, sino que crea entre los particulares y la Administración una relación permanente de sujeción **e implican que ésta atribuya a aquéllos, los autorizados, derechos que no preexistían en los mismos**”; invocando en este punto la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2004, y recordando también que en el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, en su sentencia núm. 765/2012, recaída en

¹¹ Al parecer en aquel caso el negocio se vehiculó por el Ayuntamiento de Arona por la vía del contrato administrativo especial, considerando la Sala que, si bien la cesión temporal de uso del dominio público marítimo-terrestre constituye una autorización (de la Administración del Estado al ayuntamiento), desde el punto de vista de la relación entre el ayuntamiento y el particular nos encontramos ante una concesión mixta de servicio público y demanial (aunque formalmente, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2004 que expresamente cita, tal “concesión” deba vehicularse por medio de la “autorización administrativa local” de los artículos 1.4 y 17 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al tratarse de un servicio público *impropio*).



el recurso nº. 30/2012.

En efecto, y aunque esta Sentencia del TSJ de las Illes Balears, de fecha 31 de octubre de 2012, se centra en la cuestión relativa a la base imponible, apunta expresamente que *"No es objeto de discrepancia el hecho de que las cesiones temporales de uso del dominio público marítimo-terrestre, aunque en propiedad se trate de "autorizaciones" conforme a la Ley de Costas, sigan el mismo tratamiento tributario a efectos del ITPyAJD que las concesiones administrativas en sentido estricto (art. 13.2 de la LITP)";* por lo que puede afirmarse que la doctrina de nuestro TSJ de las Illes Balears también confirma la sujeción a TPO en estos casos.

C) Resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativo Central y Regionales

Por lo que se refiere, finalmente, a la doctrina de los tribunales económico-administrativos, lo cierto es que esta se manifiesta justamente en la misma línea que se postula en el presente dictamen, esto es, a favor de la sujeción a TPO, en virtud de la equiparación del artículo 13.2 del TRLITPAJD de los actos o negocios administrativos, de alcance patrimonial, por los que los ayuntamientos (titulares de la autorización de la administración estatal de costas para la explotación de los servicios de temporada en playas) ceden o transmiten a los particulares tal derecho de explotación, a modo de gestión indirecta del servicio, de competencia local (de acuerdo con el artículo 25.2 de la LRBRL, invocado ya en la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1996).

Así lo considera abiertamente el Tribunal Económico-Administrativo Regional (TEAR) en Illes Balears, en cuya Resolución de 28 de julio de 2020, antes citada, se invocan asimismo las Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 26 de junio de 1996 y de 14 de septiembre de 1998, también ya citadas anteriormente a pie de página.

Y en el mismo sentido de sujeción a TPO por aplicación del artículo 13.2 del TRLITPAJD se pronuncia la Resolución del TEAC de 20 de febrero de 2024 (recurso nº. 5252/2021), dictada en relación con un contrato de gestión del ciclo urbano del agua, según la cual, si bien no puede entenderse la existencia de un auténtico desplazamiento patrimonial en la vertiente de dicho artículo 13.2 relativa a la transferencia de facultades en el ámbito de los servicios públicos en la medida en que la relación contractual en ese caso únicamente desplegaba efectos en la relación del contratista con la Administración, y no pues en la relación del contratista con los terceros usuarios del servicio¹², considera que sí se verifica el

¹² En este sentido, la ausencia de contraprestación directa del usuario del servicio, mediante la correspondiente tarifa (inexistente en aquel caso), es determinante según el TEAC para apreciar que no se transfiere al contratista un derecho de explotación del servicio y de las instalaciones de dominio público local afectas al mismo; debiendo



desplazamiento patrimonial en la vertiente del uso privativo o aprovechamiento especial de bienes de dominio público local en favor del contratista, determinándose la base imponible, de acuerdo con el artículo 13.4 del TRLITPAJD, en función del valor de los activos fijos afectos a ese uso o aprovechamiento¹³.

Ciertamente, existen otras resoluciones de tribunales económico-administrativos, como las Resoluciones del TEAR en Cataluña de 28 de diciembre de 2021 (procedimiento nº. 8/8871/2019), y de 30 de mayo de 2022 (procedimiento nº. 8/1213/2020), que niegan la existencia de TPO, a los efectos del artículo 13.2 del TRLITPAJD, en supuestos de ocupación de la vía pública (local) para la instalación de cajeros automáticos y para la realización de obras de particulares¹⁴, a partir de la consideración, en resumen, de que, en tales supuestos, el particular no incorpora a su patrimonio ningún derecho (real o personal) evaluable económicamente y susceptible por tanto de explotación como tal, más allá del beneficio particular que conlleva tal aprovechamiento especial¹⁵ a los efectos de utilizar, reformar o incluso explotar un activo o actividad económica titularidad del propio particular (como pueda ser el cajero automático de una sucursal bancaria, una vivienda o, añadimos nosotros en la línea de las recientes sentencias del Tribunal Supremo de principios del año 2025, un restaurante o bar con terraza); lo que, ciertamente, por todo lo dicho hasta ahora, poco o nada tiene que ver con el supuesto de la explotación del servicio de temporada en playas que nos ocupa.

Conclusiones

Primera. La explotación de los servicios de temporada en playas mediante hamacas, sombrillas y/o quioscos, efectuada por particulares en el marco de los artículos 53 y 113 de la Ley y del Reglamento de Costas, respectivamente,

entenderse así que es la propia administración local la que, *jurídicamente*, presta el servicio *a los particulares*, sirviéndose materialmente para ello de un contratista al que dicha administración le retribuye directamente por los servicios prestados *a esa administración*.

¹³ Por razón de la adquisición por el contratista de un derecho a utilizar unas instalaciones de dominio público local (como son las instalaciones de conducción del agua), de indudable valor económico, sin necesidad de incurrir en los costes de adquirir o construir tales instalaciones, con el consiguiente menor coste para la administración que retribuye el servicio que le presta el contratista.

¹⁴ Constan, asimismo, respecto de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública, los recientes Autos de 15 de enero de 2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de admisión de los recursos de casación nº. 765/2024 y nº 560/2024, que cabe esperar que concluyan con una sentencia en la misma línea que la de las reiteradas sentencias de dicho Tribunal de principios del año 2025.

¹⁵ Por el que normalmente habrá de abonarse la correspondiente tasa por uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público.



mediante el correspondiente acto o negocio jurídico administrativo (como la autorización administrativa local a que se refieren los artículos 1.4 y 17 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, o cualquier otro título jurídico análogo habilitante) dictado o efectuado por la administración local titular de la autorización otorgada a ésta por la administración estatal (competente en materia de costas), y en el que, entre otros contenidos, se prevé la tarifa o tarifas susceptibles de ser exigidas por el particular adjudicatario del servicio a los usuarios del mismo, constituye un supuesto equiparado a las concesiones administrativas de los previstos en el artículo 13.2 del TRLITPAJD.

Y esto es así, desde el momento en que, en estos casos, se verifican los presupuestos legales para tal equiparación, consistentes en la concurrencia, primero, de un acto o negocio administrativo por el que se otorgan facultades de gestión de servicios públicos (propios o impropios) al particular o tercero adjudicatario en cada caso, y, segundo, de un desplazamiento patrimonial de la administración al particular consistente en el derecho evaluable económicamente que el ayuntamiento titular del mismo (en virtud de la previa autorización estatal) atribuye *ex novo* al adjudicatario y que, por tanto, se integra en su patrimonio.

Segunda. La jurisprudencia y la doctrina emanada a este respecto, hasta ahora, confirman tal interpretación, sin que se conozca ningún pronunciamiento en sentido contrario en este concreto supuesto.

Tercera. En particular, las recientes sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de principios del año 2025, anteriormente referenciadas, y las sentencias de instancia de las que traen causa dictadas por el TSJ de Catalunya, no se oponen a tal conclusión, sino que, más bien al contrario, la refuerzan, de acuerdo con lo argumentado en las consideraciones jurídicas precedentes, a las que nos remitimos.

Este es el parecer del Comité Técnico de Dictámenes del Consejo Asesor Fiscal, actuando de forma colegiada de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y expresando su opinión jurídica a través del miembro de dicho Comité Sr. Miguel Ángel Busquets López, en Palma, el 8 de julio de 2025.