

TRIBUNAL SUPREMO**Sentencia 1178/2025 de 29 de septiembre de 2025****Sala de lo Contencioso-Administrativo****Recurso n.º 8702/2023****SUMARIO:**

ITP y AJD. Transmisiones patrimoniales onerosas. Hecho imponible. *Desplazamiento patrimonial. Reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública.* El objeto de este recurso de casación consiste en determinar si el aprovechamiento especial del dominio público, permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública constituye un hecho imponible del ITP y AJD. La Sala se remite a la doctrina jurisprudencial fijada en las SSTs de 7 de enero de 2025 recurso n.º 4830/2023 y de 4 de febrero de 2025 recurso n.º. 4781/2023 acerca de la tributación del aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal permitido a través de la autorización municipal de instalación y explotación de terrazas, mientras que en este recurso se plantea la tributación por el mismo concepto del aprovechamiento especial del dominio público, obtenido por la autorización de reserva de estacionamiento para descarga de mercaderías en vía pública. A la Sala le sorprende esta iniciativa de búsqueda afanosa de hechos imponibles nuevos que han aparecido muchos años después de la configuración última de esos preceptos al menos desde 1993. De hecho, ni existe jurisprudencia sobre este concreto aspecto del gravamen, ni las demás comunidades autónomas, también cesionarias del impuesto, han mostrado intención alguna de gravar el derecho de uso no privativo del dominio público como si se tratara de una transmisión patrimonial onerosa. En el caso que se examina, resulta patente e indiscutible que la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública no conlleva un desplazamiento patrimonial en favor del autorizado, en modo alguno, que excedan de la facultad de uso especial que es objeto de la autorización. A diferencia de lo que sucede con la concesión administrativa -figura esencialmente distinta de la concurrente- ni en virtud de la autorización se crean o trasladan derechos subjetivos, reales o personales; ni estos serían susceptibles de protección registral; ni se precisa para ellos la expropiación forzosa como modo de privación singular del pretendido derecho en caso de revocación; ni está excluida la revocación de la autorización en los términos del art. 92.4 y 7 de la LPAP. En definitiva, estamos ante el ejercicio de una potestad de exacción fiscal indebida, fundada, como hemos ido desarrollando, en una interpretación extensiva, *in malam partem*, de los escasamente rigurosos términos del art. 13.2 TR Ley ITP y AJD, en que se extiende y amplía una equiparación prevista en la norma solo para casos concretos y determinados, trasladándola indebidamente a la totalidad de supuestos de aprovechamiento especial del dominio público, pese a que la propia Administración autonómica se jacta de renunciar a aportar dato alguno revelador, en el concreto asunto enjuiciado, de signos o apariencias de desplazamiento patrimonial, suponiendo su innecesariedad al caso debatido. La Sala fija como jurisprudencia que los arts 7.1.B) y 13.2 TR Ley ITP y AJD deben interpretarse en el sentido de que el aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública no constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de dichos preceptos. La equiparación que aparentemente efectúa el art.13.2 TR Ley ITP y AJD 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, reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías 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. En todo caso, la constatación del requisito del desplazamiento patrimonial a efectos del gravamen de una autorización para el aprovechamiento especial del dominio público,

Síguenos en...

requiere un examen del contenido y circunstancias presentes en dicha autorización, por ser relevante a efectos fiscales.

TRIBUNAL SUPREMO

SENTENCIA

Magistrados/as

FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS
ISAAC MERINO JARA
MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE
MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA
MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS
SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.178/2025

Fecha de sentencia: 24/09/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8702/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/09/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Sandra María González de Lara Mingo

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.1

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

Transcrito por: RMG

Nota:

R. CASACION núm.: 8702/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Sandra María González de Lara Mingo

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1178/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.^a Sandra María González de Lara Mingo

En Madrid, a 24 de septiembre de 2025.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados y las Excmas. Sras. Magistradas indicados al margen, el recurso de casación núm. 8702/2023, interpuesto por la Generalidad de Cataluña, representada y asistida por el letrado de sus servicios jurídicos, contra la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 1645/202.

Ha comparecido como recurrido el abogado del Estado en representación y defensa de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Sandra María González de Lara Mingo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida en casación.

Síguenos en...



Este recurso de casación tiene por objeto la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 1645/202.

La sentencia aquí recurrida tiene una parte dispositiva del siguiente tenor literal:

«[...] Primero. Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de la GENERALIDAD DE CATALUÑA contra resolución del TEAR, de fecha 29 de septiembre de 2021.

Segundo. No hacer especial pronunciamiento en materia de costas de la presente instancia».

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

1.El abogado de la Generalidad de Cataluña mediante escrito de 14 de noviembre de 2024 preparó recurso de casación contra la expresada sentencia de 27 de septiembre de 2023.

Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificó como normas infringidas los artículos 7.1.B) y 13.2. del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (TRITPAJD), así como la infracción del artículo 24 de la Constitución española en relación con el artículo 120.3 CE; 218 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) y artículos 33 apartados 1 y 2 y 67.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

2.La Sala *a quo*, tuvo por preparado el recurso de casación por medio de auto de 24 de noviembre de 2024, habiendo comparecido el abogado de la Generalidad de Cataluña, -como parte recurrente-, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 15 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho como parte recurrida el abogado del Estado en representación y defensa de la Administración General del Estado.

TERCERO.- Admisión al recurso de casación.

1.La Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de 23 de octubre de 2024, consideró que concurría interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, en virtud del artículo 88.2.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa [«LJCA»], en la cuestión jurídica consistente en:

«[...] 1) Determinar si el aprovechamiento especial del dominio público, permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 2) 13.2. TRITPAJD.

2) Precisar si la equiparación que efectúa el artículo 13.2 del Texto refundido entre las concesiones administrativas -en la medida en que, a través de ellas, se constituye un verdadero derecho real in re aliena inscribible registralmente - y las autorizaciones para el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público -en este caso reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública - permite o no interpretar el precepto en el sentido extensivo de que cualquier aprovechamiento especial que recaiga sobre el demanio, por sí solo, origina un desplazamiento patrimonial a favor del autorizado, a efectos de su gravamen.

3) Identificar, en caso de responderse afirmativamente ambas preguntas precedentes, en qué consistiría el desplazamiento patrimonial de facultades del dominio público en favor del titular del establecimiento, autorizado al uso común especial mediante un acto de autorización -más allá del propio uso a que la autorización faculta-».

CUARTO.- Interposición del recurso de casación (síntesis de los argumentos de la parte recurrente).

El abogado de la Generalidad de Cataluña, interpuso recurso de casación mediante escrito de 17 de diciembre de 2024, que observa los requisitos legales y en el que se mencionan como normas jurídicas infringidas las que han quedado citadas más arriba.

Pretende la recurrente la casación de la sentencia recurrida por cuanto, a su juicio, es contraria a derecho, aduciendo en apoyo de dicha pretensión y en esencia, un extenso relato de los hechos que resultan del expediente administrativo, a continuación, estructura su defensa en tres apartados que dan respuesta a cada una de las cuestiones planteadas.

1.En respuesta a la primera cuestión con interés casacional afirma, tras recordar la redacción de los artículos 7.1.B) y 13.2. TRITPAJD, que el Legislador estatal tributario ha equiparado a la

concesión administrativa los negocios jurídicos -cualquiera que será su modalidad o denominación- que atribuyan un uso privativo o un aprovechamiento especial sobre bienes de dominio o uso público constituye hecho imponible, cuando se origine un desplazamiento patrimonial a favor del particular autorizado.

Sostiene que la autorización administrativa de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercancías, entra plenamente dentro de la definición del hecho imponible del impuesto sobre TPO: y ello por cuanto (i), por una parte, la atribución de un aprovechamiento especial y de un uso privativo conforma parte del hecho imponible y (ii), en segundo término, porque la traslación de la facultad de explotación económica del dominio público constituye, un verdadero desplazamiento patrimonial en la medida que amplía la capacidad jurídica del autorizado habilitándole a desarrollar una parte de su actividad en la vía pública, hecho que comporta la incorporación de una valor en su patrimonio.

Expone que la Sala a *quo* ha infringido los artículos 12.1 LGT y 3.1 del Código civil, y ello por cuanto es indiscutible que el Legislador tributario ha pretendido incluir dentro de la imposición indirecta la atribución de un aprovechamiento especial y de un uso privativo del dominio público y equiparar, a efectos del impuesto, su autorización o licencia a una concesión administrativa. A lo cual debe añadirse que, tal y como reconoce reiteradamente la Sala a *quo*, el primer criterio de exégesis de este precepto legal es el literal por aplicación de los citados artículos 12.1 LGT y 3.1 del CC. Por tanto, carece de toda motivación el intento de cercenar injustificadamente la voluntad del Legislador estatal en este punto, toda vez que ha delimitado de un modo expreso que el hecho imponible del tributo abarca a la atribución de un uso privativo y de un aprovechamiento especial sobre un bien demanial.

En opinión de la Generalidad la redacción del artículo 13.2 TR LITP-AJD abarca necesariamente, dentro del hecho imponible del tributo, las autorizaciones administrativas que atribuyen un uso privativo o un aprovechamiento especial sobre el dominio público para la carga y descarga de mercancías.

Indica que el uso intensivo generador de obligaciones tributarias para el beneficiado ha sido reconocido, aunque sea en otro escenario jurídico y fáctico totalmente distinto al que aquí nos ocupa, como es la tasa local para la entrada y salida de vehículos, por esta Sala en sus sentencias de 27 de junio de 2024 o de 10 de septiembre de 2024 (rec. 742/2023 - Roj: STS 4510/2024). En este último pronunciamiento se reconoce la existencia de un aprovechamiento especial generador de una obligación tributaria a pesar de que la entrada y salida se lleve a cabo a través de un terreno privado toda vez que «[...] lo determinante para que se dé el hecho imponible de la tasa examinada no es la mayor intensidad en el aprovechamiento de la acera, sino la mayor intensidad en la utilización de la calzada que tienen que hacer los propietarios de los locales para el acceso a sus garajes, atravesando la acera».

Alega que en el mismo pronunciamiento citado de 10 de septiembre de 2024 el Tribunal Supremo recoge otro ejemplo significativo de aprovechamiento especial como es el de instalación de cajeros automáticos por entidades financieras en la fachada de los edificios, que implica también un desplazamiento económico vinculado al desarrollo de una actividad mercantil.

Argumenta que si bien es evidente que el régimen de otorgamiento de la concesión y la autorización es distinto y existen previsiones normativas específicas en el régimen de las dos instituciones -como, por ejemplo, la duración máxima es de 4 años para las autorizaciones; el régimen de otorgamiento de las autorizaciones por concurrencia se circunscribe a los supuestos en que su número sea limitado; o la revocación por causa de interés público de las autorizaciones (artículos 92.1 y 96 LPAP)-, esas naturales diferencias deben reputarse adjetivas a los efectos que interpretar que el Legislador tributario ha establecido una equiparación impositiva que se deriva de la transmisión en ambos casos de un haz de facultades sobre el dominio público, ya sea vía autorización demanial ya sea vía concesión demanial, que origina un desplazamiento patrimonial a favor del beneficiario.

2.En cuento a la segunda cuestión con interés casacional asevera que debe contestarse de manera negativa porque la inclusión de las autorizaciones administrativas de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de vehículos -como también acontece con la autorizaciones para la instalación de terrazas de restauración en vía pública- dentro del hecho imponible del impuesto sobre TPO definido en el art. 7.1.B) no precisa en ningún caso de una interpretación extensiva del artículo 13.2 del TR LITPAJD, habida cuenta de que los términos en que se encuentra redactado el precepto abarcan este tipo de autorizaciones administrativas -en la medida de que se trata de actos administrativos, cualquiera que sea su modalidad o denominación, que suponen la atribución del uso privativo o aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público.

Y, en segundo lugar, en opinión de la Generalidad debe afirmarse también que el artículo 13.2 del TR LITP-AJD no dispone expresamente que cualquier aprovechamiento especial que recaiga sobre el dominio público, por sí solo, origine un desplazamiento patrimonial a favor del autorizado. Tal como señala el TEARC en su resolución, el artículo 13.2 exige dos requisitos para que se produzca la equiparación de un acto administrativo autorizante del aprovechamiento especial con la constitución de una concesión: (i) que se trate de un acto o negocio jurídico que confiera un uso privativo o un aprovechamiento especial sobre el demanio público y (ii) que, en virtud del mismo, se origine un desplazamiento patrimonial a favor del particular.

Cita en apoyo de su pretensión las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2010 (rec. casación núm. 1967/2005) y 23 de setiembre de 2013 (Roj: STS 4627/2013) de las que efectúa transcripción parcial de contenidos de las mismas.

En palabras del recurrente mediante el otorgamiento de la autorización administrativa por el Ayuntamiento que posibilita la reserva de aparcamiento para carga y descarga de mercancías en la vía pública, lo que tiene lugar es la transferencia al autorizado de un conjunto de facultades o privilegios que permiten equiparar a efectos tributarios este acto administrativo a una concesión administrativa demanial.

Indica que tal como denunció en el escrito de preparación del recurso de casación, la sentencia de instancia soslayó en gran medida esta cuestión. La única manifestación sobre este particular parece ser favorable a la apreciación de la existencia de un desplazamiento patrimonial, cuando afirmaba que «Que en el supuesto de autos, por ello, hay desplazamiento patrimonial, en suma, no nos ofrece necesariamente duda, transitando un haz de facultades (aun mensurables en el plano económico) desde lo público al administrado, por más diferente régimen (que lo es, diferente se entiende) a que se hallen sujetas autorizaciones [...]»; si bien el pronunciamiento añade más adelante que «Cuestión muy distinta es que tal desplazamiento sea susceptible de integrar el concepto típico del art. 13.2 TRLIPAJD, menos aún de determinar el hecho imponible por equiparación a que aspira nuestra actora».

Sostiene que la interpretación ajustada a Derecho es que, con la autorización de reserva de plaza de aparcamiento para carga y descarga de mercaderías, se materializa un desplazamiento patrimonial en la medida que se transmite un haz de facultades que habilitan para el desarrollo de una labor propia de su actividad profesional en la vía pública, debiéndose respetar y mantener por los demás usuarios de la vía una posesión claudicante, incorporando el beneficiario un valor patrimonial en su activo.

En el escrito concluía solicitando que:

«[...] 1. que se fije como criterio interpretativo que los supuestos en que se otorgue una autorización administrativa municipal que permita la reserva de aparcamiento para carga y descarga de mercaderías en la vía pública, constituyen un hecho imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, en aplicación de los art. 7.1.B) y 13.2 del TR LITPAJD; 2. que, aplicando la interpretación interesada de los art. 7.1.B) y 13.2 del TR LITP-AJD, declare que ha lugar al recurso de casación interpuesto y, en consecuencia, se case y anule la Sentencia de instancia impugnada; y 3. que resuelva el litigio en los términos en que se ha planteado el debate y, en su mérito, que estime el recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 1645/2021 - recurso SALA TSJ 3663/2021- seguido ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y anule la resolución del TEARC impugnada, confirmando la liquidación girada por la Agencia Tributaria de Catalunya; y que condene en las costas de la instancia a la parte recurrida».

QUINTO.- Oposición al recurso de casación (síntesis de los argumentos de la parte recurrida).

El abogado del Estado en representación y defensa de la Administración General del Estado presentó escrito de oposición el 15 de enero de 2025.

Para fundamentar la desestimación del recurso de casación, argumenta, en síntesis que, aunque la recurrente dedica gran parte de su razonamiento en el escrito de interposición del recurso de casación a justificar que nos encontramos ante "la atribución del uso privativo o del aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público", lo cierto es que ello constituye una cuestión pacífica ya admitida desde el TEAR Cataluña.

En opinión del abogado del Estado la única cuestión a resolver, es qué deba entenderse por "se origine un desplazamiento patrimonial en favor de particulares", que constituye el último inciso del artículo 13.2 TRITPyAJD. En efecto, esta dual consideración ya ha sido puesta de manifiesto

por la Sala y Sección en la sentencia 2781/2010, de 17 de mayo de 2010, resolutoria del recurso de casación nº 1645/2005.

Expone que la clave para resolver el presente recurso de casación es saber si concurre "desplazamiento patrimonial".

Afirma que sobre la base de diversas sentencias del Tribunal Supremo el concepto jurídico indeterminado de "desplazamiento patrimonial" puede configurarse con cinco características:

(i) Actividad prestacional que pertenece a la esfera de la competencia de la Administración otorgante. Control previo versus otorgamiento de facultad. Así la primera característica es que "la Administración obtiene la colaboración de un particular, bien para la prestación de un servicio público -concesión de servicios- bien para el aprovechamiento del dominio público -concesión demanial-" (el aprovechamiento especial es este caso), como expresa la sentencia 4627/2013, de 23 de septiembre de 2013, dictada en el recurso de casación 1856/2012.

Indica que el "desplazamiento patrimonial" exige la transferencia por parte de la Administración de una esfera de actividad prestacional de servicios públicos. De este modo, en ausencia de dicha transferencia al administrado de actividad prestacional de la Administración, no existe "desplazamiento patrimonial".

(ii) El "desplazamiento patrimonial" comporta la cesión de instalaciones. En defecto de existencia de las mismas, realización de obras en instalaciones necesarias para la explotación del servicio. En íntima conexión con lo anterior y, en cierto modo, derivada de la misma, debe concurrir esta segunda característica. Añade que en suma, transferencia de actividad prestacional (aspecto jurídico) y cesión de instalaciones (aspecto material derivado de la anterior e inherente a la misma) conforman el "desplazamiento patrimonial".

(iii) Incorporación de hecho al dominio público. Esta característica del "desplazamiento patrimonial" es puesta de manifiesto en la sentencia 3478/2010, de 18 de junio de 2010 que examina la explotación publicitaria del mobiliario urbano y, más concretamente, las marquesinas de las paradas del servicio público de transporte urbano.

(iv) Indisponibilidad a los usuarios. Otra de las características del "desplazamiento patrimonial" se plasma en la antedicha citada sentencia 3478/2010, de 18 de junio de 2010, referida a la explotación publicitaria de las marquesinas, en cuyo párrafo séptimo del apartado 2 del fundamento de derecho quinto, después de contemplar la incorporación de facto al dominio público, continúa diciendo: «[...] bienes que quedan indisponibles para todos los usuarios del transporte urbano de viajeros, pudiendo solamente la contratante disponer de ellos y a los limitados fines de publicidad establecidos en el contrato».

(v) Acerca de quiénes deben realizar al pago. Finalmente, la varias veces citada sentencia 3478/2010, de 18 de junio de 2010, se refiere a los obligados al pago en el párrafo último del mismo fundamento de derecho quinto.

En opinión del abogado del Estado aplicando al supuesto enjuiciado los criterios fijados por el Tribunal Supremo para determinar cuándo existe "desplazamiento patrimonial", tenemos lo siguiente:

(i) Inexistencia de actividad prestacional competencia de la Administración. La utilización parcial y temporal de la vía pública mediante la reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías no constituye de ningún modo actividad prestacional propia e inherente a la Administración pública, en este caso municipal.

(ii) Inexistencia de cesión de instalaciones. No realización de obras. Precisamente por la propia significación intrínseca de la vía pública y por el destino de las reservas de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías, no cabe hablar propiamente de cesión de previas instalaciones -ni de calzadas, ni de ningún otro tipo por la Administración municipal ya que tales instalaciones, con carácter previo a la actividad de carga y descarga, son por completo inexistentes en dicha vía pública.

(iii) Falta la incorporación de facto al dominio público. Consecuencia inmediata de lo anterior (ni existen instalaciones de la Administración concedente; ni es precisa la realización de obras), si en materia de autorización para terrazas de establecimientos de hostelería el mobiliario (mesas y sillas instaladas en la terraza) permanecen íntegramente en el pleno dominio del titular de la restauración en todo momento, esto es, no sólo fuera del horario autorizado, sino también cuando se está prestando el servicio de restauración, cuanto más no lo será tratándose de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías, en la que falta por completo, no ya instalaciones, sino cualquier mobiliario, del tipo que sea.

(iv) No supone la indisponibilidad por parte de los usuarios. Tampoco concurre esta característica tan relevante y ello en una triple dimensión: primero, porque fuera del horario a que se extiende la autorización es de libre utilización, sin limitaciones de ningún tipo, la vía pública por

cualesquiera usuarios exactamente igual que si la autorización no existiese; segundo, porque aún dentro del horario, no impide el tránsito por la vía pública de cualesquiera usuarios de dicha vía pública distintos a los que hacen uso de la reserva de aparcamiento; y tercero, porque precisamente los usuarios que, por distintas razones (vehículos de discapacitados, de urgencias médicas, de policía, de bomberos, etc.), pueden estacionar o detenerse en reservas de aparcamiento de cualquier tipo (no sólo de carga y descarga), están, además, utilizando justamente la vía pública donde está dicha reserva.

(v) Sobre la realización del pago. El hecho de que el autorizado satisfaga la tasa y que ésta sea una contraprestación (argumento de la recurrente) en absoluto resuelve el problema, ya que como regla general cualquier autorización administrativa, sea o no de un aprovechamiento especial, está sujeta al pago de una tasa.

Por último, denuncia la improcedencia de la equiparación que hace la recurrente con la tasa local para la entrada y salida de vehículos y con la instalación de cajeros automáticos a través de la invocación de las sentencias de 27 de junio y de 10 de septiembre de 2024 del Tribunal Supremo.

SEXTO.- Deliberación, votación y fallo del recurso.

De conformidad con el artículo 92.6 de la LJCA, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, mediante providencia de 16 de enero de 2025, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Asimismo, por providencia de 4 de junio de 2025, se designó ponente a la Excm. Sra. D^a. Sandra María González de Lara Mingo y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 16 de septiembre de 2025, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en determinar si el aprovechamiento especial del dominio público, permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 2) 13.2. TRITPAJD. En relación con lo anterior, debemos precisar también si la equiparación que efectúa el artículo 13.2 del Texto refundido entre las concesiones administrativas -en la medida en que, a través de ellas, se constituye un verdadero derecho real *in re aliena* inscribible registralmente - y las autorizaciones para el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público -en este caso reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública - permite o no interpretar el precepto en el sentido extensivo de que cualquier aprovechamiento especial que recaiga sobre el demanio, por sí solo, origina un desplazamiento patrimonial a favor del autorizado, a efectos de su gravamen.

Por último, debemos resolver, en caso de responderse afirmativamente las preguntas precedentes, en qué consistiría el desplazamiento patrimonial de facultades del dominio público en favor del titular del establecimiento, autorizado al uso común especial mediante un acto de autorización -más allá del propio uso a que la autorización faculta-.

SEGUNDO.- Hechos relevantes para la resolución del recurso de casación.

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos relevantes para la resolución del recurso de casación los siguientes:

1. Acuerdo de Liquidación.

La Agencia Tributaria de Cataluña giró liquidación provisional por el concepto de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas por la obtención de una autorización administrativa municipal otorgada por el Ayuntamiento de Manresa para la reserva de una plaza de aparcamiento de la calle Ginjoler núm. 10-12 de la citada población destinada a las actividades de carga y descarga de mercancías en la zona de dominio público.

El 25 de junio de 2019 se notificó el acuerdo por el que se practicó la liquidación provisional en los mismos términos contenidos en la propuesta, desestimando las alegaciones presentadas por el contribuyente.

2. Interposición de reclamación económico-administrativa.

Contra el acuerdo de liquidación Grup Supeco Maxor, S.L. interpuso reclamación económico-administrativa 08-08642-2019 ante el Tribunal Económico- Administrativo Regional de Cataluña.

El 29 de septiembre de 2021 el Tribunal Regional dictó resolución por la que estimó la citada reclamación económico-administrativa. En dicha resolución se razonaba de la siguiente manera: «[...] En el presente supuesto, no estamos en presencia del otorgamiento de facultades de gestión de un servicio público sino de una autorización para el aprovechamiento especial de un bien de dominio público, las vías públicas, que sí son de titularidad pública.

En las señales de carga y descarga se especifica cual es el horario reservado para estas acciones, fuera del cual cualquier vehículo puede utilizar estas zonas. En el caso que nos ocupa, la reserva de la plaza de aparcamiento para carga y descarga es de 8 horas en horario nocturno, de acuerdo con el justificante del pago de la tasa aportado por el reclamante, y fuera de ese horario, la plaza vuelve a estar a disposición de uso público.

Entiende este Tribunal, en consecuencia, que no se produce un auténtico desplazamiento patrimonial en favor de la entidad privada, esto es, el traslado del dominio del suelo público, que sólo es "utilizado" en una determinada franja horaria, fuera de la cual mantiene el uso público y sin que esta "utilización privada" sea excluyente de su uso público, por lo que no puede considerarse que se produzca el requisito exigido por el artículo 13.2 del TRLITPyAJD en cuanto a desplazamiento patrimonial."».

3. Interposición del recurso contencioso-administrativo.

La Generalidad de Cataluña interpuso recurso contencioso-administrativo contra la mencionada resolución, que se tramitó como procedimiento ordinario núm. 1645/202 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

La *ratio decidende* de la sentencia sobre este particular se contiene en el Fundamento de Derecho Segundo con el siguiente tenor literal:

«El supuesto presente es muestra de las resultas de un generalizado proceder de la actora, que, aquí, como recoge el expediente administrativo, solicita del Ayuntamiento respectivo, a los fines de comprobar posibles hechos imponibles por el concepto ITP, no autoliquidados, "informació de les concessions administratives atorgades per l'Ajuntament i les entitats que en depenen; actuació de control de l'Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats." [...]

En el caso presente el teórico hecho imponible advertido por la recurrente consiste en "reserva de aparcamiento", de cuyas específicas condiciones (siquiera el concreto título habilitante del aprovechamiento, y su contenido) nada se detalla, recoge, ni describe en la actuación administrativa impugnada.

La controversia, sustancialmente idéntica en sus extremos, viene siendo abordada por esta Sala desde su sentencia de fecha 31 de marzo de 2023 (rec. Sala TSJ 2079/2021 - rec. Sección 907/2021), objeto, como las que le siguen, de recurso de casación, cuya suerte en sede de admisión desconocemos por ahora, a cuyos fundamentos segundo a quinto nos remitimos, por dar respuesta cabal y completa a la misma, no concurriendo en modo alguno diferencias relevantes (no a los efectos resolutorios que aquí interesan) entre el aprovechamiento habilitado para terraza de restauración o para la carga y descarga de mercaderías en horario limitado en la vía pública: [...]

TERCERO.- Tributación del aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública. Remisión a la doctrina jurisprudencial fijada en las sentencias núm. 1/2025, de 7 de enero de 2025 (rec. casación núm. 4830/2023) y núm. 112/2025 de 4 de febrero de 2025 (rec. de casación núm. 4781/2023).

En este recurso de casación la Generalidad de Cataluña promueve una pretensión esencialmente idéntica a la ya resuelta en los recursos de casación núm. 4830/2023 y 4781/2023 que versan sobre el mismo impuesto con unos hechos determinantes sustancialmente iguales.

En nuestras sentencias núm. 1/2025, de 7 de enero de 2025 (rec. casación núm. 4830/2023) y núm. 112/2025 de 4 de febrero de 2025 (rec. de casación núm. 4781/2023) se analizó la tributación por el concepto de Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, modalidad Transmisiones Patrimoniales Onerosas, del aprovechamiento especial del dominio público, permitido a través de la autorización municipal de instalación y explotación de terrazas, mientras que en este recurso se plantea la tributación por el mismo concepto del aprovechamiento especial del dominio público, obtenido por la autorización de reserva de estacionamiento para descarga de mercaderías en vía pública. Los autos de admisión son similares planteado las mismas cuestiones por lo que exigencias de unidad de doctrina, inherentes a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley (artículos 9.3 y 14 de la Constitución) imponen aquí reiterar el criterio interpretativo seguido en nuestras

sentencias núm. 1/2025, de 7 de enero de 2025 (rec. casación núm. 4830/2023) y núm. 112/2025 de 4 de febrero de 2025 (rec. de casación núm. 4781/2023, y las que les siguen, y la cuestión planteada merece igual respuesta que la que en aquellas sentencias se contiene.

1.-Decíamos en dichas sentencias que es preciso poner el acento, para una adecuada comprensión del conflicto jurídico que despliega este recurso de casación, en la naturaleza cedida del impuesto indirecto exigido, como figura tributaria de titularidad estatal, que debe reclamar necesariamente una interpretación uniforme en toda España, bajo la función unificadora que corresponde a la Administración del Estado cedente, siendo transcendente a tal efecto el papel de los tribunales económico-administrativos, a través de los cuales el Estado retiene legalmente la competencia revisora, en los términos de la legislación sobre cesión de tributos.

2.Además, también cabe hacerse eco de la ciertamente confusa regulación del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, que aprobó el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados -TR-. Es preciso, a fin de dilucidar las cuestiones capitales que se suscitan, aquilatadas ya en el auto de admisión, indagar si en el asunto debatido se ha producido el hecho imponible, conforme a las normas que lo definen.

3.-A tal efecto, se impone como tarea primordial la delimitación del hecho imponible del impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del TRITPAJD y la necesaria calificación negocial a tal efecto. Puede anticiparse que esa interpretación no es tan simple ni clara como parece postular la Administración gestora del impuesto en su recurso de instancia.

El punto cardinal del interés casacional objetivo establecido por el auto de admisión consiste en determinar si el aprovechamiento especial del dominio público, permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública, constituye un hecho imponible del ITPAJD -modalidad TPO- por equiparación a las concesiones administrativas, puesto que los otros puntos de interés casacional planteados tienen como premisa la respuesta (positiva) a dicha cuestión principal. Para ello es preciso despejar primero la incógnita acerca de si esa equiparación a la concesión lo es en todo caso o únicamente en presencia de circunstancias especialmente concurrentes.

Así, el artículo que define el hecho imponible, es el art. 7 TR:

«1. Son transmisiones patrimoniales sujetas:

A) Las transmisiones onerosas por actos «inter vivos» de toda clase 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 inmuebles o instalaciones en puertos y aeropuertos».

El primer requisito para gravar estas operaciones es, por tanto, que se trate de transmisiones patrimoniales, esto es, de actos de transmisión o traslación patrimonial de bienes o derechos (art. 1.1.1º del TR).

El apartado a) del artículo 7.1 se refiere a las transmisiones *inter vivos* de bienes o derechos. Da a entender que esas transmisiones se refieren a actos traslativos de la propiedad, operada mediante compraventa, permuta, etc.

El apartado b) complementa esas operaciones gravadas con otras en las que aparecen citadas las concesiones administrativas, en una enumeración *numerus apertus* ejemplificativa, tras la mención a derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones, añadiendo *concesiones administrativas*.

La única interpretación posible del precepto es que el art. 7.1.b) TRLITP incluye las concesiones administrativas en tanto negocio jurídico en que se trasfiere un derecho real sobre el dominio ajeno (en el caso, el dominio público).

Sentado esto, solo es factible una interpretación del artículo 13.2 TRLITP armonizadora con lo anterior:

«Se equiparán a las concesiones administrativas, a los efectos del Impuesto, los actos y negocios administrativos, cualquiera que sea su modalidad o denominación, por lo 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».

Se trata de una norma ciertamente extraña, porque no se ubica sistemáticamente dentro de la regulación propia del *hecho imponible*, donde debería estar -si atendemos a la coherencia interna de la tesis recurrente-, sino como *reglas especiales*, después de la regulación de la cuota. La idea

principal que debe presidir esa exégesis es que, junto a las concesiones administrativas gravadas -porque son objeto de equiparación-, se incluyen figuras análogas.

Así, la mención de actos y negocios administrativos, «cualquiera que sea su modalidad o denominación», parece hacer referencia a ciertos negocios innominados, o sea, no concertados bajo *nomen iuris* de concesión, pero que la entrañen o supongan, como modalidad de atribución por la Administración, mediante precio, del uso privativo del dominio público (esta idea la incluye acertadamente la sentencia). Por tanto, la norma parece aludir a varios grados o modalidades diferentes de la utilización del demanio, en este caso municipal, que en el propio enunciado del artículo 13.2 TR se especifican:

- 1.- Actos que otorguen facultades de gestión de servicios públicos.
- 2.- Actos que atribuyan el uso privativo de bienes de dominio o uso público.
- 3.- Actos que atribuyan el aprovechamiento especial del dominio público.

El inicio del párrafo, con su referencia a «cualquiera que sea su modalidad o denominación» incluiría las citadas concesiones materiales o innominadas. No habría, en tal hipótesis, problema conceptual para su gravamen, pues la equiparación de ellas con la concesión es evidente y la inclusión derivaría de modo directo del principio de calificación (artículo 13 LGT y artículo 2.1 TR).

Por su parte, el citado punto primero no afecta al caso, ya que se refiere a la concesión de servicios públicos, que es esencialmente distinta de la demanial. Aquí no se transfiere, con toda evidencia, la gestión de servicios públicos.

La segunda alusión es sumamente extraña, pues un acto que atribuya el uso privativo del demanio -siempre que verse sobre inmuebles- requiere por lo común una concesión administrativa, lo que ya de por sí determina el *desplazamiento patrimonial* que está implícito en el gravamen por el artículo 7.1 TR.

El último caso es el que resulta ser más problemático, pues se refiere, de un modo ampliatorio, al aprovechamiento especial -compatible con el uso por terceros- del dominio público, pero «[...] siempre que se origine un desplazamiento patrimonial en favor de particulares». De la mera enunciación de la norma, atendiendo, como punto de partida, a su puro tenor gramatical, resulta con claridad que la posición esgrimida en el recurso de casación es equivocada, pues el precepto no equipara, a todo trance, la concesión y la autorización que recae sobre el aprovechamiento especial como modalidades comunes de gravamen, sino que lo condiciona y subordina a la concurrencia probada de la existencia de ese desplazamiento patrimonial que, obviamente, no está presente en todos los casos de aprovechamiento especial, sino que es un requisito cuya concurrencia debe ser probada.

Este punto es el polémico aquí, ya que lo que se controvierte es si podría incluir el artículo 13.2 TR la utilización, con autorización municipal, de espacios públicos, en este caso la calzada permitiendo la reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública durante 8 horas en horario nocturno.

De entrada, para aclarar con exactitud cuál sea en este caso la modalidad e intensidad del uso demanial, debería la Generalidad haberse esforzado en señalar en el proceso las condiciones específicas del aprovechamiento especial del dominio público local que se supone conferido con la autorización -y por el que ya se abona una tasa municipal- a fin de calibrar esa intensidad de uso, las condiciones en que se desarrolla, y, en suma, la compatibilidad con el uso común por otros conductores.

4. En particular, es obvio, como punto de partida en la comprensión del artículo 13.2 TR, que no todos los usos como el que aquí fue objeto de autorización originan un desplazamiento patrimonial en favor del beneficiario. De ser ello así, no solo las concesiones, sino todas las utilidades autorizadas para el uso común especial o aprovechamiento especial quedarían dentro del ámbito del artículo 13.2 TRLRHA. Pero si esto fuera así, carecería por completo de razón de ser que el gravamen del uso especial -por el solo hecho de serlo-, se previera en un precepto diferente a aquél en que se regula el hecho imponible, el artículo 7.1 B) TR.

No conocemos, por lo demás, el grado de intensidad del uso especial del demanio local que se ha autorizado en este caso, que guarda relación, como ya hemos visto a través de la jurisprudencia de esta Sala al respecto, con ciertas características que comprenden, por lo general, la existencia de instalaciones fijas o permanentes, cerramientos, etc. En palabras de esta misma Sala, transcritas con tino por el TEAR de Cataluña, hay que dilucidar -para distinguir el uso privativo del común especial -que no agota las cuestiones fiscales aquí planteadas «[...] si existe evidencia de una cierta fijeza y solidez en la instalación y una vocación de permanencia que supongan una "ocupación", o una prolongada y consistente permanencia en la utilización de la parcela de la vía pública de que se trate, lo que suele llevar consigo, en alguna forma, la

transformación física de la dependencia demanial con la consecuente exclusión en ésta de otro uso distinto del privativo».

Nada de todo esto consta. Probablemente, porque luce con evidencia en el recurso de casación la teoría, patrocinada por la Administración autonómica, de que cualquier utilización especial del dominio público está sometida a gravamen dentro de la órbita del artículo 13.2 TR, para lo que se pretende orillar el obstáculo de su literalidad sosteniendo, con escasa consistencia, que en todo negocio autorizador que confiere el uso del dominio público municipal está naturalmente presente esa nota indispensable del desplazamiento patrimonial.

El mecanicismo con que, de ese modo, se ha obrado, nos ha impedido conocer dato alguno acerca del régimen de uso derivado de las ordenanzas municipales, y no solo por razón de la gestión de las vías y espacios públicos, sino también por motivos de seguridad, orden público, u otras. Basta la mera lectura del artículo 92.7 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas -LPAP-, para advertir en la relación que incluye, acerca de las condiciones generales o particulares que deben figurar en el acuerdo de autorización de uso de bienes y derechos demaniales -entre otras, la aceptación por el usuario especial de la posibilidad de libre revocación sin indemnización-, que no toda autorización conlleva a ultranza que se origine un desplazamiento patrimonial. La regla general, más bien, es la contraria.

5. Es importante precisar, además, que el desplazamiento patrimonial a que se refiere el artículo 13.2 TRLITP debe guardar una relación directa y exclusiva, de necesidad causal, con la facultad de uso especial que se otorga, mediante licencia o permiso, del dominio público, en el sentido de que el uso especial que se autoriza -por el Ayuntamiento, sobre dominio municipal- entrañe, como consecuencia de las facultades otorgadas, (que) *se origine un desplazamiento patrimonial en favor de particulares*.

En otras palabras, no cabe interpretar, como se hace en el recurso de casación, que todo aprovechamiento especial lleva consigo de modo ineluctable un desplazamiento patrimonial pues, de ser así, esta autorización, no concesión, de uso o de intensidad de uso debería figurar en el art. 7.1.B) TR, como modalidad natural y propia de la concesión -ante el carácter absoluto que se confiere a esa equiparación-. Tal interpretación no es admisible, en absoluto.

De ahí que no se pueda compartir la noción que nos ofrece la Generalidad:

«[con el otorgamiento de la autorización] se produce un verdadero desplazamiento patrimonial a favor del autorizado, en la medida que le confiere un haz de facultades sobre el dominio público que amplía la capacidad jurídica del administrado autorizado y que le habilita para realizar una labor propia de su actividad empresarial en una parte de la vía pública -con un exceso de uso sobre el común general de los demás ciudadanos, que se impide-, la cual no podría ocupar sino con el otorgamiento de la referida autorización municipal de aprovechamiento; con la consiguiente explotación económica del dominio público que ello comporta y que implica una ampliación de la capacidad jurídica del autorizado que incorpora un valor en su patrimonio».

Esta idea del *haz de facultades* que se conceptúa como inherente al otorgamiento de la autorización no lo explica en rigor el escrito de interposición, atendiendo a la causa negocial, toda vez que el mero hecho de usar los bienes de uso público -la ley, con poco rigor, habla de dominio o uso público como realidades diferentes- no transfiere, *per se*, por el Ayuntamiento autorizante, más facultades que las derivadas de la autorización, limitadas a reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías durante ocho horas en horario nocturno, en ese suelo público, en determinadas condiciones, no otras, lo que nos ha sido vedado conocer, siendo de decisiva transcendencia para verificar si el uso conferido debe ser o no gravado con el ITPO.

Dicho de otro modo, no es el título autorizador -que no es concesional ni reúne las notas esenciales para serlo- el que habilita para el desarrollo de una actividad, ni hay en el asunto debatido *explotación económica del dominio público*, el contribuyente ya podía estacionar en la calle. La explotación económica lo es de una actividad privada, no del dominio público viario, máxime cuando no conocemos las circunstancias bajo las que fue autorizado este uso especial. De ser así, la retribución que, mediante tasa, satisface el usuario que obtiene la licencia o autorización, estaría subordinada a los resultados de la explotación económica; de igual modo, es ajeno a la relación jurídico pública en que se sustenta la autorización esa idea de beneficio, y ello aunque en la opinión de la Generalidad la autorización suponga «[...] una rentabilidad económica directa o indirecta para el sujeto pasivo del impuesto en su modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas».

Esto no es así porque, de una parte, como hemos explicado, no es la utilización del dominio público, en sí misma, la generadora de esa rentabilidad económica, que vendrá determinada, en

su caso, por la marcha del supermercado; de otra parte, porque no queda resuelta, de ese modo, la situación de existencia de pérdidas en la explotación económica, o la circunstancia de que sobre un mismo suelo público se puedan aparcar por otros vehículos en horario diurno. Por tanto, no es la autorización la que abre paso a la actividad ni a la obtención de los beneficios económicos, ni la tasa se exige en función de ello.

Desde luego, como ya hemos anticipado, debería profundizarse en la naturaleza e intensidad del uso autorizado sobre la vía pública para saber si, a través de ella, se origina ese desplazamiento patrimonial, que debe interpretarse como asunción de facultades inherentes, por su uso especial, al dominio público, en la medida en que se priva de ello al titular demanial -y a terceros- de desplegar usos compatibles con él, en los propios términos que ha delimitado la doctrina de esta Sala Tercera, de la que se prescinde por completo en la tesis actora.

6. En cualquier caso, no deja de resultar sorprendente que, en vigor tales preceptos del Texto Refundido del impuesto al menos desde 1993 -siendo así que las normas objeto de refundición datan, cuando menos, de la Ley 32/1980, de 21 de junio, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados-, así como del texto refundido ulterior -Real Decreto legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre- esta iniciativa de búsqueda afanosa de hechos imponible nuevos no haya aparecido sino muchos años después de la configuración última de esos preceptos. De hecho, ni existe jurisprudencia sobre este concreto aspecto del gravamen, ni las demás comunidades autónomas, también cesionarias del impuesto, han mostrado intención alguna de gravar el derecho de uso no privativo del dominio público como si se tratara de una transmisión patrimonial onerosa. Este dato no es irrelevante y ha sido expuesto con toda claridad por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sus sentencias sobre esta cuestión como argumento accesorio, pero de útil refuerzo de la tesis principal, que compartimos.

7. La posición de la Administración recurrente entraña dialécticamente una petición de principio, en tanto da por demostrado aquello que, precisamente, se pretende demostrar. Así, el argumento repetido de que la Administración gestora, al igual que los jueces, deben partir, como premisa necesaria de su actividad, de la interpretación de la ley, incluso de una exégesis que no desborde sus términos literales, conduce a resultados opuestos a los que con esa exposición se pretenden. Ello es así porque no es concebible la extensión del hecho imponible a situaciones y casos no comprendidos en sus contornos propios lo que, trasladado al caso debatido, nos obliga a considerar que no existe una equiparación absoluta, a efectos puramente fiscales, entre el uso privativo del demanio que se obtiene mediante concesión y el uso -común- especial, porque el propio tenor del artículo 13.2 TR no permite el gravamen indiscriminado de todo derecho de uso especial del demanio adquirido mediante autorización administrativa, sino únicamente, por vía de excepción, de los derechos que, por su especial significación, cumplan el requisito del desplazamiento patrimonial.

Expresado de otro modo, la equiparación que efectúa la Administración recurrente supone una aplicación extensiva, o aun analógica, del hecho imponible a casos que, con nitidez, quedan *extra muros* de sus linderos, lo que se realiza asignando al aprovechamiento especial sobre el demanio obtenido mediante mera autorización, siempre, un efecto de desplazamiento patrimonial. Pero de ser así, es de reiterar que carecería de lógica que ese derecho, como tal, investido del efecto inherente y automático de desplazamiento patrimonial, no figurase entre las transmisiones que conforman el hecho imponible.

Esto es, el principio de legalidad, anclado en el aforismo *nullum tributum sine lege*, lejos de abonar la tesis actora, la desactiva por completo, pues la legalidad no impone la interpretación extensiva y correctora, descartable por contraria a la lógica, de que todos los casos de utilización especial del dominio público mediante autorización entrañan de suyo un desplazamiento patrimonial.

8.-A nuestro juicio, esta extraña y oscura equiparación legal que suministra el artículo 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 artículo 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.

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».

Por el contrario, esta 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.

En relación con este tipo de actos administrativos, debemos recordar la controversia que se generó respecto la naturaleza de la autorización para operar en el sistema eléctrico puesto que, hasta la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, la producción de energía eléctrica tenía la consideración de servicio público, lo que determinó que la referida autorización se equiparase a las concesiones a efectos de la tributación por ITPAJD. Sin embargo, una vez que la nueva ley dejó de considerar tal cosa, esto es, dicha actividad como servicio público, se ha estimado que el acto de autorización administrativa no está sujeto a tributación.

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.

Así, sería admisible la aplicación del artículo 13.2 TR cuando la Administración pública y el particular han utilizado indebidamente una determinada calificación (como autorización, permiso o licencia) en lugar de la procedente concesión administrativa, por lo que debería prevalecer la verdadera naturaleza de lo cedido, según el principio de calificación que deriva de los artículos 2 y 3 del TR. Además, el artículo 13.2 LGT obliga a exigir el impuesto de acuerdo con la verdadera naturaleza de los actos o contratos, con independencia de su denominación y de los defectos que puedan afectar a su validez y eficacia.

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

En el caso de autos, la utilización parcial y temporal de la vía pública para estacionamiento para carga y descarga no constituye, de ningún modo, actividad prestacional propia e inherente a la Administración pública, en este caso municipal. Como argumenta el Abogado del Estado, por su propia naturaleza, la vía pública está caracterizada por la susceptibilidad de tránsito a través de la misma por los ciudadanos y sus vehículos, lo que es extraño a cualquier prestación de competencia pública.

Por tanto, se aproxima al control previo, ya que el otorgamiento de las facultades no deriva de una actividad prestacional propia e intrínseca de la Administración municipal, sino que está en relación única y exclusivamente con el uso público de la vía pública.

La sentencia recurrida en el caso de autos, entiende que no:

«[...] consta que haya utilización privativa alguna, ni, por supuesto, título concesional, ni precio, participación, beneficio mínimo, bien revertirle, activo fijo afecto o canon concesional alguno, sino simple pago de la tasa por aquel aprovechamiento».

De todo lo anterior concluye:

«[...] Que pueda defenderse equiparable o similar la capacidad económica manifestada en una concesión demanial y en una simple habilitación para el aprovechamiento del dominio público (terrazza de bar aquí), de circunstancias completamente desconocidas por lo demás (pues la Administración se ha dirigido a los supuestos obligados tributarios de forma absolutamente indiferenciada, imposable a sus singularidades, sin una sola consideración a las concretas circunstancias de cada título habilitante, y de la ocupación permitida), se nos revela, cuando menos, manifiestamente dudoso».

El que el autorizado abone la tasa local y que ésta sea una contraprestación -que es argumento de la parte recurrente- no resuelve el problema del gravamen examinado, pues es regla general que la autorización administrativa, sea o no de aprovechamiento especial, está sujeta al pago de una tasa -en cuanto a las locales, artículo 20 de la Ley de Haciendas Locales-.

Centrada así la cuestión, convenimos con la Administración del Estado que el pago que se realiza por los usuarios es por el estacionamiento fuera del horario de reserva de aparcamiento para carga y descarga de mercaderías en la hipótesis de que dicha plaza de aparcamiento esté en una zona de estacionamiento regulado, y, por ello, con independencia de dicha reserva de aparcamiento. O, expresado de otro modo, ningún pago se realiza -ni por los usuarios, ni por

ningún otro- por la utilización de la reserva de aparcamiento para carga y descarga en sí misma considerada.

9.-Dentro de los factores que cabe ponderar para apreciar la equiparabilidad al régimen concesional, figura la identificación de una contraprestación del particular en favor de la Administración, que encuentra su reflejo en el régimen de determinación de la base imponible (artículo 13.3 TRLIPAJD); este atiende cabalmente a la forma de contraprestación por el concesionario o beneficiario de las facultades de utilización o aprovechamiento que se le trasladan, que aquí sencillamente, no las hay pues, desde luego, no se conoce en el marco típico legal la equiparación pretendida por la actora entre precio o canon concesional y tasa. No en vano, el apartado mencionado se refiere solo a la concesión.

En otras palabras, es sintomático de la inviabilidad de gravamen del aprovechamiento especial del dominio público por la vía oblicua del artículo 13.2 TR el hecho de que no se haya previsto modo alguno de cálculo de la base imponible ni de la cuota que no se refiera a las concesiones administrativas estrictamente tales -alusión que no es posible extender más allá de sus propios y precisos términos jurídicos-. Así, el artículo 13.3 TR se limita al objetivo de determinar la base imponible, con remisión a la aplicación de la regla o reglas que, en atención a la naturaleza de las obligaciones impuestas al concesionario, resulten aplicables de las que se indican a renglón seguido.

Al margen de que la referencia a la concesión excluye la autorización, por imperativo del principio de legalidad tributaria, es de recordar que la propia Administración gestora ha desdeñado la relevancia de cualquiera de las circunstancias concurrentes a los efectos del gravamen, ya que en modo alguno se analizan -aceptando, a efectos polémicos, la ampliación postulada a las autorizaciones en un precepto reducido a determinar la base imponible en las concesiones-, sin indicar las circunstancias de la autorización administrativa ni las características de intensidad de la ocupación o de la exclusión de terceros.

Los apartados a) a c) del propio artículo 13.2 TR refuerzan esa idea, pues la determinación de la base imponible mediante el señalamiento de un canon, precio, participación o precio mínimo - letra a)- hacen alusión exclusiva al gravamen de las concesiones, no de otros derechos no conferidos por esa vía; así, es ciertamente extravagante la consideración como base imponible del ITPO sobre simples autorizaciones administrativas de la tasa municipal que abona el licenciataria, lo que en absoluto autoriza el artículo 13.3 TR ni ningún otro precepto.

Por lo demás, las reglas que imponen las letras b) y c) del citado artículo 13.3 TR robustecen la idea de que la base imponible correspondiente al gravamen de las transmisiones de derechos mediante autorización de uso común especial del dominio público carecen de regla específica de fijación, a menos que, por ser *de facto* concesiones administrativas -lo que dista, y mucho, de haber quedado aquí establecido, pese a que la liquidación se refiera, como concepto, a *concesión administrativa* como objeto de esta peculiar imposición- se les aplicasen las reglas que hemos visto. A tal efecto, es de aclarar que concesión y autorización son instituciones que, proyectadas sobre la utilización del dominio público, solo pueden ser equiparadas -o confundidas- no en todos, sino solo en casos excepcionales y particularmente intensos del aprovechamiento especial, próximos a la concesión a la que la ley las equipara.

En definitiva, no existe una retribución del particular a la Administración, como medida económica y cuantificación fiscal del derecho transmitido.

10.-La circunstancia de que el usuario especial del demanio lo utilice para el estacionamiento no es reveladora del desplazamiento patrimonial que requiere el precepto. Ni la ley del impuesto ni las leyes reguladoras del dominio público prevén o emplean tal circunstancia como elemento para exigir el tributo o determinar su cuantía. Aquí estamos ante un impuesto indirecto que grava la capacidad económica de aquél que, por medio de una transmisión patrimonial -desde su perspectiva- adquiere derechos de contenido patrimonial sobre el dominio público, compatible con la utilización común general, esto es, con el uso por los ciudadanos en general. Tal capacidad es sólo indirectamente reveladora de riqueza gravable pero, en cualquier caso, no se conecta con el propósito para el que se obtiene la utilización, que no guarda, obviamente, relación con aquello que por vía de autorización se recibe.

Por tanto, la dogmática administrativa de la autorización, como medida de policía administrativa -en la terminología clásica- se sustenta sobre la idea de que mediante aquella se controla la actividad de los particulares en el ejercicio de derechos que son preexistentes, que aquella solo se limita a verificar, removiendo los obstáculos previos a su desarrollo libre, lo que conduce a concluir que mediante la autorización no se otorga nada nuevo al autorizado que no tuviera ya éste por ministerio de la ley; además, en este concreto asunto, la Administración autonómica ha

renunciado a todo intento de establecer o de comentar dónde se situaría ese desplazamiento patrimonial.

A tal efecto, no es de menor importancia la consideración de que, a diferencia de la concesión de dominio público, figura por la que normalmente se confieren derechos al concesionario que, en su esencia, determinan la exclusión de terceros en el uso exclusivo o privativo de ese dominio público, la autorización no transfiere tales derechos ni, por ende, implica su desplazamiento patrimonial. Es cierto que a este esquema, puramente administrativo, se añade la posibilidad de gravamen, como si fueran concesiones, de las que no lo son, pero que deben asemejarse a ellas en ese desplazamiento patrimonial, que singulariza la posibilidad de imponer fiscalmente la carga al meramente autorizado.

11.-En el caso que se examina, resulta patente e indiscutible que la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública no conlleva un desplazamiento patrimonial en favor del autorizado, en modo alguno, que excedan de la facultad de uso especial que es objeto de la autorización. A falta de mayor precisión sobre el contenido y objeto de esta, que forzosamente hubo de aportar y acreditar la Administración, ni el uso especial autorizado transfiere derechos subjetivos sobre el dominio público; ni la Administración local titular de la gestión de ese demanio pierde, ni aun transitoriamente, el control y competencias sobre ese suelo.

No en vano, a diferencia de lo que sucede con la concesión administrativa -figura esencialmente distinta de la concurrente- ni en virtud de la autorización se crean o trasladan derechos subjetivos, reales o personales; ni estos serían susceptibles de protección registral; ni se precisa para ellos la expropiación forzosa como modo de privación singular del pretendido derecho en caso de revocación (así, artículo 41 de la Ley de Expropiación Forzosa); ni está excluida la revocación de la autorización en los términos del art. 92.4 y 7 de la LPAP:

«4. Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general».

12.En definitiva, estamos ante el ejercicio de una potestad de exacción fiscal indebida, fundada, como hemos ido desarrollando, en una interpretación extensiva, *in malam partem*, de los escasamente rigurosos términos del artículo 13.2 del TRLITPAJD, en que se extiende y amplía una equiparación prevista en la norma solo para casos concretos y determinados, trasladándola indebidamente a la totalidad de supuestos de aprovechamiento especial del dominio público, pese a que la propia Administración autonómica se jacta de renunciar a aportar dato alguno revelador, en el concreto asunto enjuiciado, de signos o apariencias de desplazamiento patrimonial, suponiendo su innecesariedad al caso debatido.

CUARTO.- Jurisprudencia que se establece.

Atendiendo a lo hasta aquí expuesto, y conforme ordena el artículo 93.1 LJCA, procede fijar la siguiente interpretación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

1.El aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías 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, reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías 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.

QUINTO.- Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no haber mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º) Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia.

2º) No haber lugar al recurso de casación interpuesto por el abogado de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario núm. 1645/202, que se confirma.

3º) No hacer imposición de las costas procesales de esta casación.

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

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).