

Antonio Benítez Ostos
Socio director de Administrativando Abogados, despacho de abogados especialista en derecho administrativo

TIEMPO DE LECTURA: 5 MIN
Publicado 11/09/2025 13:51

CONVERTIR A PDF

¡NO PIERDAS ESTA OPORTUNIDAD Y AHORRA DINERO!
Exclusivo para socios de Economist & Jurist
KADIMA
Cualquier pago en efectivo o tarjeta

Interesante doctrina del Tribunal Supremo sobre las concesiones del dominio público total

El Tribunal extiende en el tiempo, la prórroga de concesiones "heredadas", el mismo uso que ya tenían concedido, sin someterlo a nuevos requisitos limitados



(Imagen: E&J)

El pasado 17 de julio de 2025, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó su sentencia 3705/2025 sobre la prórroga de la concesión otorgada a una mercantil para el uso industrial del dominio público marítimo-terrestre en la ría de Pontevedra, sentando doctrina que repercutirá en muchas otras concesiones en el litoral español otorgadas bajo regímenes normativos anteriores a la Ley de Costas de 1988.

El origen de la controversia se sitúa en 2016, cuando la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, bajo delegación ministerial, concede a la entidad una prórroga para continuar ocupando más de 373.000 metros cuadrados de dominio público marítimo-terrestre. La resolución hacía uso de la reforma operada por la Ley 2/2013, la cual, en su artículo 2, permitía que concesionarios de derechos anteriores a la Ley de Costas de 1988 pudieran prorrogar su utilización hasta un máximo de 75 años, siempre que cumpliesen una serie de requisitos, en especial medioambientales.

El conflicto surge inmediatamente: asociaciones ambientales y vecinales interponen un recurso contencioso-administrativo alegando que semejante prórroga vulneraba las limitaciones establecidas por las normas actuales sobre la protección y uso sostenible del litoral, y que el caso de esta mercantil es paradigmático de industria de impacto ambiental ubicada en terreno que, en estricta aplicación del derecho vigente, debería estar fuera de usos privativos y encaminado a su recuperación ambiental.

En septiembre de 2021 la Audiencia Nacional les da la razón y anula la prórroga, argumentando, entre otros motivos, que el nuevo uso debe cumplir con el artículo 32.1 de la Ley de Costas, que restringe la ocupación a instalaciones o actividades que solo puedan estar, por su misma naturaleza, en esa franja del terreno costero. La sentencia, sin embargo, es recurrida en casación por la mercantil, diversas asociaciones empresariales, la Autoridad Portuaria de Marín y otras compañías afectadas. Además, el Supremo ya había conocido de otros dos recursos idénticos en torno a la misma resolución administrativa, uno presentado por Greenpeace y otro por el propio Ayuntamiento de Pontevedra, con resultados finales que han influido decididamente en la resolución que analizamos.



(Imagen: E&J)

La clave del debate —y de la doctrina jurisprudencial que resulta de esta sentencia— reside en cómo debe interpretarse la Ley 2/2013 en su artículo 2, especialmente en lo referente a la prórroga de concesiones “heredadas” del régimen anterior a la Ley de Costas de 1988.

El artículo 32.1 de la Ley de Costas de 1988 solo permite la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para actividades o instalaciones “que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación”. En cambio, la reforma de 2013 introdujo una prórroga excepcional, permitiendo que quienes ya tuvieran derechos anteriores a 1988 pidieran una prórroga de hasta 75 años adicional, siempre que obtuvieran informe favorable del órgano ambiental autonómico, sin exigir expresamente que su actividad fuese de aquellas “naturalmente” obligadas a situarse en el dominio público.

El conflicto, pues, gira en torno a si esas concesiones históricas, cuando se prorrogan tras 2013, deben ajustarse a la estricta exigencia del artículo 32 de la Ley de Costas (limitada a instalaciones inubicables fuera del demanio) o si, por el contrario, su prórroga responde a un derecho propio, sustentado en compensar derechos adquiridos o expropiados décadas atrás, solo condicionado al cumplimiento de los requisitos ambientales actuales.

El Tribunal Supremo opta la segunda opción. En una extensa y fundamentada sentencia de la que fue ponente el Excelentísimo Sr. D. Carlos Lesmes Serrano, desarrolla su argumentación en varias fases sucesivas, tratando tanto el esquema legal como su plasmación en la realidad social y ambiental del país.

El Supremo repasa el devenir histórico y jurídico de las concesiones de dominio público. Resalta que la Ley de Costas de 1988 supuso una auténtica quiebra respecto del sistema anterior, imponiendo un estricto control sobre los usos permitidos y el tiempo de vigencia, pero que a la vez instauró un “cuidadoso régimen transitorio” para respetar los derechos ya existentes, algunos de naturaleza dominical y otros concesionales, bajo la lógica de compensar “expropiaciones” impuestas por la Constitución de 1978. En palabras del propio Tribunal, la finalidad era “conciliar esa decisión, tan drástica como necesaria, con el respeto a determinadas situaciones jurídicas consolidadas”.

Por ello, las disposiciones transitorias legitimaron la continuidad, durante largos años, de ocupaciones y obras incompatibles con el nuevo modelo, transformando a veces antiguos títulos de propiedad en concesiones de hasta 30 años.



(Imagen: Poder Judicial)

Respecto a la Ley 2/2013, el Supremo subraya que fue concebida precisamente para dar solución a “la litigiosidad crónica” surgida de la transición entre regímenes y evitar la inseguridad jurídica de quienes habían disfrutado temporalmente de algún tipo de legalidad previa.

El artículo 2 de la Ley permite a titulares de concesiones anteriores a la Ley de Costas —y, por derivación, a quienes sufrieron la transformación expropiatoria— solicitar una prórroga de hasta 75 años más, sin perder sus usos y aprovechamientos originales. El único límite explícito es el informe ambiental favorable, que asegura cierta protección del interés público frente a actividades potencialmente contaminantes.

El Supremo lo interpreta como una “continuidad del derecho, no de su contenido material”, es decir, extiende en el tiempo el mismo uso que ya tenían concedido, sin someterlo a nuevos requisitos limitadores como los del artículo 32, ya que de hacerlo “quedaría desvirtuada” toda la lógica del régimen transitorio y compensatorio que el legislador estableció.

Dicho de otro modo: si se exigiera ahora que una fábrica, edificación u obra histórica acreditara la imposibilidad de reubicarse fuera del dominio público, la prórroga sería en la práctica inaplicable y equivaldría a una denegación encubierta.

El tribunal enfatiza, no obstante, que la prórroga solo es viable si el órgano ambiental autonómico emite informe favorable, de carácter determinante, donde se evalúan y restringen los efectos negativos para el medio ambiente. Se considera así que la protección ambiental queda garantizada, no tanto exigiendo nuevos requisitos de ubicación, sino condicionando la continuidad a los estándares medioambientales contemporáneos. Este mecanismo llega a revestir especial importancia en actividades industriales, como la celulosa, cuya afección directa sobre el litoral es indiscutible.

La sentencia contiene un voto particular. La Excelentísima magistrada Dña. Ángeles Huet de Sande, con la adhesión del Excelentísimo Sr. D. José Luis Quesada Varea, sostiene una tesis restrictiva, alerta sobre los peligros de la doctrina mayoritaria y llama a aplicar el artículo 32 de la Ley de Costas, incluso a las prórrogas de concesiones anteriores a la reforma, salvo limitadas excepciones.

El voto particular denuncia que la interpretación del Supremo vulnera el sentido y fines de la reforma costera: permitir un siglo de usos privativos, incluidos industriales, en zonas frágiles del litoral, choca con la obligación constitucional (art. 132 CE) de protección y recuperación del dominio público. La prórroga, a su entender, solo puede concederse a usos que, por su naturaleza, no puedan instalarse fuera del demanio, incluso si se deriva del régimen transitorio, salvo las “concesiones compensatorias” expresamente avaladas por el Tribunal Constitucional.

Desde Administrativando Abogados, entendemos que la resolución sienta las bases para la continuidad de actividades económicas y sociales, muchas de ellas esenciales para el empleo y la economía local, pero quizás a costa de ralentizar o dificultar la recuperación integral de parte del litoral español.



TEMAS RELACIONADOS: #ADMINISTRACIÓN PÚBLICA #CONCESIONES #CONTENCIOSO #DOCTRINA #DOMINIO PÚBLICO #TRIBUNAL SUPREMO

