Roj: **STS 5018/2025** - **ECLI:ES:TS:2025:5018**

Id Cendoj: **28079130052025100273**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **5**
Fecha: **05/11/2025**
Nº de Recurso: **1972/2024**
Nº de Resolución: **1420/2025**
Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**
Ponente: **JOSE LUIS QUESADA VAREA**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 4/2024,**
ATS 13854/2024,
STS 5018/2025

FONDO DOCUMENTAL

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.420/2025

Fecha de sentencia: 05/11/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1972/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/09/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: rbg

Nota:

R. CASACION núm.: 1972/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1420/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.ª María Consuelo Uris Lloret

D.ª María Concepción García Vicario

En Madrid, a 5 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 1972/2024 interpuesto por la comunidad de propietarios del edificio « DIRECCION007 » y de don Eleuterio , representados por la procuradora doña Amalia Rodríguez Rincón y dirigidos por el letrado don Juan Escandell Torres, contra la sentencia de fecha 11 de enero de 2024, dictada por Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo núm. 2165/2021.

Es parte recurrida la Administración del Estado, representada por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional tramitó el recurso núm. 2165/2021, interpuesto por los actuales recurrentes, la comunidad de propietarios del edificio « DIRECCION007 » y don Eleuterio , contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición formulado contra la Orden Ministerial de 10 de marzo de 2021 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, dictada por delegación de la Ministra para la Transición Ecológica y el reto Demográfico, por la que se acordaba archivar la solicitud de concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el término de Andratx (Mallorca, Illes Balears).

El 11 de enero de 2024 fue dictada sentencia con el siguiente fallo:

«Que procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Amalia Rodríguez Rincón, en nombre y representación de la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL EDIFICIO DIRECCION007 y de DON Eleuterio , contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición formulado contra la Orden Ministerial de 10 de marzo de 2021 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, dictada por delegación de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se acuerda archivar a la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , la solicitud de concesión de ocupación de unos quinientos treinta y cuatro (534) metros cuadrados de dominio público marítimo-terrestre con destino a terraza-solárium y piscina en DIRECCION001 , término municipal de Andratx (Mallorca, Illes Balears), al ser las citada resolución conforme a derecho, con desestimación de todas las pretensiones; con expresa imposición de las costas procesales a la parte recurrente.»

SEGUNDO. -Por la representación procesal de los expresados recurrentes se presentó escrito preparando recurso de casación, que la Sala de instancia lo tuvo por preparado mediante auto de 26 de febrero de 2024, emplazando a las partes ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, con remisión de los autos originales y expediente administrativo.

«1.º) Admitir el recurso de casación nº 1972/2024 preparado por la representación procesal de la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , y de D. Eleuterio contra la sentencia de 11 de enero de 2024 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Primera), desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 2165/2021.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si las comunidades de propietarios pueden ser titulares de una concesión administrativa para la ocupación del dominio público marítimo terrestre y, en consecuencia, solicitar dicha concesión.

3.º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Cuarto, apartado II, de este auto [apartado c) del artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 145 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, y artículo 13.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal]».

CUARTO.-El 19 de diciembre de 2024 la parte recurrente presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que tras manifestar y alegar lo que a su derecho convino, suplicó a la Sala:

«Tenga por presentado este escrito, y por interpuesto en tiempo y forma RECURSO DE CASACIÓN contra la sentencia dictada por la Audiencia nacional de 11 enero 2024 y previos los trámites legales preceptivos, dicte sentencia, revocando la resolución recurrida y declarando que la Comunidad de Propietarios, se halla legitimada para solicitar y obtener la concesión de uso de dominio público litigioso, declarando la nulidad de la totalidad de actuaciones practicadas en el expediente administrativo de que traen causa las actuaciones judiciales, incluida la nulidad de los preceptivos informes emitidos, dada su antigüedad ordenando dar de nuevo inicio a la tramitación de concesión peticionada por la Comunidad de Propietarios recurrente, a fecha 12 julio 2007».

QUINTO. -Por el Abogado del Estado se formuló escrito de oposición al recurso casación en fecha 27 de febrero de 2025, en el que formuló las alegaciones que estimó oportunas y suplicó a la Sala:

«[Q]ue, admitiendo estas alegaciones tenga por presentado este escrito y por evacuado el trámite conferido de Oposición al Recurso de casación, y en su momento declare no haber lugar al recurso de casación formulado. Con imposición de costas.»

SEXTO. -Conclusas las actuaciones, por providencia de fecha 18 de julio de 2025 se señaló para votación y fallo el siguiente día 23 de septiembre de 2025, en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación

La comunidad de propietarios del edificio « DIRECCION007 », situado en la urbanización DIRECCION001 de Andratx (isla de Mallorca), en unión de don Eleuterio , mandatario de aquéllos, impugnan en casación la sentencia que desestimó su recurso contra el archivo de la solicitud de concesión de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

El edificio, sujeto al régimen de la propiedad horizontal, cuenta con un elemento común adicional que consiste en un solárium con piscina situado parcialmente en el dominio público. Este elemento figura descrito en el titulo constitutivo de la propiedad horizontal que data de 31 de diciembre de 1969.

El dominio público afectado fue objeto de una concesión administrativa de ocupación de 791 metros cuadrados, otorgada el 22 de mayo de 1970 a la antigua propietaria, la entidad mercantil « DIRECCION002 .», por 25 años.

Extinguido el plazo, el 28 de noviembre de 2006 se levantó acta de reversión de la concesión al dominio público marítimo-terrestre, y a partir de ello se sucedieron estos acontecimientos que debemos tener en cuenta para resolver el recurso:

1.- El 12 de julio de 2007 la comunidad de propietarios del edificio « DIRECCION007 » solicitó el otorgamiento de la concesión como lo fuera anteriormente.

2.- Después de distintas actuaciones, la Demarcación de Costas remitió el 6 de septiembre de 2018 un requerimiento a la solicitante. En él se decía que la comunidad de propietarios constituida con arreglo a la Ley de Propiedad Horizontal carece de personalidad jurídica y esta condición era indispensable para ser titular de la concesión. Por tanto, para proseguir el procedimiento concesional debía constituirse una junta de titulares con personalidad jurídica o solicitarse la concesión por todos los componentes de la comunidad de propietarios.

3.- El requerimiento fue objeto de un recurso de reposición que no consta resuelto, aunque el 10 de marzo de 2021 se dictó resolución que acordaba el archivo de la solicitud. En lo que ahora nos interesa, decía la resolución:

«2) No es posible otorgar una concesión a una Comunidad de Propietarios, ya que como se indica en el informe NUM000 , de 14 de junio de 2013, de la Abogacía del Estado, únicamente pueden ostentar la condición de concesionarios las personas naturales o físicas así como la personas jurídicas reconocidas por la ley o a las que ésta conceda personalidad propia, conforme establece el artículo 35 del Código Civil, ya que la capacidad jurídica y la general de obrar sólo puede predicarse respecto de las mismas. La doctrina sobre la ausencia de personalidad jurídica en las comunidades de propietarios es una constante en la jurisprudencia y en los estudios jurídicos, como así lo sostienen numerosas sentencias y resoluciones, que se basan precisamente en la ausencia de personalidad jurídica por parte de las comunidades de propietarios».

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

4.- Interpuesto recurso de reposición contra esta resolución y transcurrido el plazo para entenderlo desestimado por silencio administrativo, la comunidad de propietarios y el mencionado don Eleuterio entablaron recurso contencioso-administrativo que fue decidido en una sentencia que confirmaba el argumento de la Administración. Dice la sentencia en el fundamento de Derecho tercero:

«La Orden Ministerial de 10 de marzo de 2021 acuerda el archivo de la solicitud de la concesión por parte de la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , en base a que las comunidades de propietarios carecen de personalidad jurídica.

El art. 35 del Código Civil establece que son personas jurídicas: *"1.º Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley.*

Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas.

2.º Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados".

Así las cosas, es constante la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, como se recoge en la Sentencia de la Sala Tercera de dicho Tribunal de 12 de abril de 2010 -recurso nº. 133/2009-, que las comunidades de propietarios no son entidades dotadas de personalidad jurídica sino comunidades de bienes.

Por tanto, la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , carece de personalidad jurídica, y, por consiguiente, no puede ser titular de una concesión. Por ello, en septiembre de 2018 se comunicó a dicha Comunidad de Propietarios que para poder tramitar la solicitud y dado que la Comunidad de Propietarios no tiene personalidad jurídica, debería constituir una Junta de Titulares con personalidad jurídica, o bien, solicitarse la concesión por todos los componentes de la Comunidad de Propietarios, cosa que no hizo dicha Comunidad.

Consecuencia de ello, por Orden Ministerial de 10 de marzo de 2021 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, dictada por delegación de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se acordó el archivo de la solicitud de la concesión, debido a la ausencia de personalidad jurídica de la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 .

Contra dicha resolución se interpuso recurso de reposición el 21 de mayo de 2021 por la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , y, posteriormente, fuera de plazo para interponer recurso de reposición, el 14 de septiembre de 2021 se presentó escrito por la citada Comunidad de Propietarios, interesando que "se acuerde estimar la cesión de la petición de la concesión, para posibilite la personación de D. Ángel , en las presentes actuaciones y una vez ello, acuerde la concesión solicitada".

Es decir, la solicitud de la concesión se efectuó por la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , así como el recurso de reposición se interpuso por la misma, y, de manera extemporánea, se aportó una cesión de la petición de la concesión a favor de uno de los propietarios.

A tenor de lo expuesto, procede confirmar el archivo de la solicitud de la concesión por la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , pues carece de personalidad jurídica, por lo que no puede ser titular de una concesión. En cuanto a la cesión de la petición de la concesión a favor de uno de los propietarios, hay que señalar que en la Junta Extraordinaria de Propietarios de la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 de 16 de junio de 2021, en la que se acordó dicha cesión, si bien fue adoptado el acuerdo por unanimidad, lo cierto es, que estuvieron presentes y representados propietarios que ostentaban el 88,22% de la Comunidad, es decir, no la totalidad de propietarios.

Hay que tener en cuenta, que la cesión de la petición de la concesión, tal y como se recoge en el acta de la Junta Extraordinaria, se sometió a una serie de condiciones que afectaban a todos los propietarios, no solamente, los presentes y representados en dicha Junta [...]

En este sentido, ya que requirió en septiembre de 2018 a la Comunidad de Propietarios del Edificio DIRECCION007 , bajo apercibimiento de si no se cumplía se procedería al archivo de la solicitud, de conformidad con lo preceptuado en los arts. 5.3 y 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para que constituyera una Junta de Titulares con personalidad jurídica, o bien, que se solicitara la concesión por todos los componentes de la Comunidad de Propietarios.

En consecuencia, el archivo de la concesión es conforme a derecho, siendo consecuencia de dicho archivo, el no mantenimiento de la piscina, teniendo en cuenta, además, como se dice en la demanda, que una mitad de la piscina ocupa el dominio público y la otra, la servidumbre de tránsito, pues dicha zona de tránsito debe

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

permanecer libre y expedita (arts. 27 de la Ley de Costas, y 52 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas).

Por último, preparado recurso de casación, la Sala de admisión consideró que existía interés en determinar si las comunidades de propietarios pueden solicitar y ser titulares de una concesión administrativa para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

SEGUNDO.- Fundamentación del recurso y de la oposición

Los recurrentes construyen su pretensión sobre un primer argumento relativo a la naturaleza y capacidad de obrar de las comunidades de propietarios.

Consideran que el régimen jurídico de la propiedad horizontal debería posibilitar el reconocimiento de personalidad jurídica a las comunidades de propietarios en virtud de lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Propiedad Horizontal (LPH), lo que permitiría coincidir la «realidad vivencial» con la realidad jurídica y facilitaría a las comunidades operar sin restricciones en sus relaciones con la Administración Pública. En la práctica, las comunidades tienen una capacidad operativa que se asemeja a la de una persona jurídica, pudiendo actuar en el ámbito procesal, contratar servicios, gestionar patrimonios y ser titular de inscripciones transitorias en el registro de la propiedad.

Alegan que este Tribunal, en una sentencia de su Sección Segunda (STS 336/2023, de 16 de marzo), ha señalado que en la práctica e incluso en su normativa orgánica las comunidades actúan como personas jurídicas, y la STS de 12 de abril de 2010 reconoce legitimación a las comunidades de propietarios para ser titulares de una concesión, tanto en derechos como en obligaciones.

El artículo 65 de la Ley de Costas solo impide ser titulares de concesiones a aquellos en quienes concurra alguna de las prohibiciones para contratar del Real Decreto legislativo 3/2011. Este texto legal, en su artículo 58, permite contratar empresas no españolas de otros Estados miembros de la Unión Europea, y al no exigir la Unión la personalidad jurídica de las contratistas, cualquier Estado miembro podría contratar a una comunidad de propietarios. Así pues, no hay una radical prohibición para contratar que afecte a las entidades sin personalidad jurídica. Por otro lado, el artículo 134 del Reglamento de la Ley de Costas tan solo impide ser titulares de concesiones a las personas que tengan prohibido contratar con la Administración, sin aludir a la exigencia de personalidad jurídica.

Es incongruente la solución que ofreció la Administración a la comunidad recurrente de constituir una junta de titulares para soslayar la falta de personalidad jurídica, pues la junta tiene idénticas características a una comunidad de bienes. Además, la junta prevista en el artículo 145 del Reglamento de Costas se refiere a las concesiones divididas entre diversos titulares y no a concesiones solicitadas por varios titulares.

Destaca, como segundo argumento, la existencia de actos propios de la Administración que son vinculantes, puesto que concedió diversas autorizaciones a la comunidad de propietarios para la instalación de sombrillas en el dominio público.

El Abogado del Estado contesta a estos argumentos que la comunidad recurrente no tenía una voluntad unánime para solicitar la concesión, lo que impide extender a todos los copropietarios las consecuencias patrimoniales y legales de la condición de concesionario. Por esta causa la Administración solicitó la constitución de una junta de titulares por los propietarios favorables a la concesión, con el fin de que adquirieran la personalidad jurídica que hiciera viable la solicitud.

Insiste la parte recurrida en que las comunidades de propietarios carecen de una personalidad jurídica distinta de los copropietarios que la constituyen, por lo que no pueden ser objeto de embargos ni de anotaciones registrales. Esa falta de personalidad está corroborada por los artículos 6.1.5º y 544 LEC, el derogado último párrafo del artículo 11 del Reglamento Hipotecario, anulado por la STS de 31 de enero de 2001, y el artículo 7.3 LOPJ, y ha sido refrendada por la jurisprudencia y la Dirección General de los Registros y del Notariado en varias resoluciones. Solo una reforma de la LPH que atribuyera personalidad jurídica a las comunidades de forma expresa podría paliar dicha falta.

Y, continúa, la personalidad jurídica es un elemento esencial para ser concesionario conforme a lo previsto en el artículo 100 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Por tanto, concluye que la comunidad de propietarios « DIRECCION007 » carece de personalidad jurídica y rechazó la posibilidad de regularizar su situación a efectos de la concesión, la cual exige un concesionario perfectamente identificado, singularizado y con capacidad para actuar como tal concesionario unitaria e invariablemente.

TERCERO.- La personalidad jurídica de las comunidades de propietarios sometidas a la propiedad horizontal

Para resolver la cuestión casacional que nos plantea la Sala de admisión debemos examinar tres aspectos: primero, si puede apreciarse la personalidad jurídica en las comunidades de propietarios previstas en la Ley de Propiedad Horizontal; segundo, si la personalidad jurídica constituye un requisito para ser titular de una concesión administrativa de ocupación del dominio público marítimo-terrestre; tercero, cuáles son las potestades de dichas comunidades en el seno del procedimiento concesional, y si es posible distinguir entre el derecho de obtener la titularidad de una concesión del derecho de instar su constitución y proseguir la tramitación del procedimiento.

Sobre el primer interrogante, pese al deseo manifestado por la parte recurrente, la Sala no puede emitir una declaración reconociendo personalidad jurídica a las comunidades sujetas a la propiedad horizontal.

Ni la ley reguladora de esta forma de propiedad permite una declaración semejante, ni tampoco la copiosa doctrina sobre este tema.

Existe, es cierto, la tendencia de admitir que las comunidades sean sujetos de relaciones jurídicas. Por ejemplo, pueden ser titulares de derechos de crédito (artículo 9.1.e y 21 LPH) y de obligaciones (artículo 22 LPH); parte en contratos e incluso titulares de bienes como el fondo de reserva («cuya titularidad corresponde a todos los efectos a la comunidad», según el artículo 9.1.f/ LPH). Pueden ser parte procesal activa (artículos 6.1.5º LEC y 21.2 LPH) y pasiva (artículo 544 LEC), y obligadas tributarias (artículo 35 Ley General Tributaria). También, en la actualidad, titulares de anotaciones preventivas de demanda y embargo (artículo 9.e/ de la Ley Hipotecaria), y, en caso de adjudicación del bien embargado, de la correspondiente inscripción a su favor, siempre de forma «excepcional y transitoria» hasta que la adquisición se integre entre los elementos comunes en régimen de copropiedad (resoluciones de 12 de febrero de 2016 y 26 de julio de 2017 de la Dirección General de los Registros y el Notariado).

No obstante, estas facultades son en gran medida consecuencia del sistema de «representación orgánica» de las comunidades de propietarios (13.3 LPH), pero no comprenden las potestades que en el tráfico jurídico asigna el artículo 38 CC a las personas jurídicas («adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución»), ni encuentran su fundamento en una disposición legal que otorgue a las comunidades la condición de persona jurídica, como requiere el artículo 35.2º CC.

Por tanto, las comunidades de vecinos no tienen una personalidad jurídica distinta e independiente de la que poseen los propietarios de los distintos pisos y locales que integran la propiedad horizontal. No constituyen entes emancipados o autónomos de los comuneros, por lo que, en definitiva, debe entenderse que son éstos quienes actúan individualmente cuando lo hace la comunidad a través de su órgano de representación.

La jurisprudencia ha negado reiteradamente la personalidad jurídica de las comunidades sujetas a la LPH. La Sala Primera de este Tribunal Supremo así lo ha apreciado recientemente en las sentencias 273/2012, de 3 de mayo (rec. 1397/2009, FJ 2), 1/2019, de 8 de enero (rec. 1327/2016, FJ 2), 530/2022, de 5 de julio (rec. 1159/2019, FJ 3), 775/2023, de 22 de mayo (rec. 2015/2019, FJ 3), y 332/2024, de 6 de marzo (rec. 6409/2019, FJ 5). También lo hizo el Tribunal Constitucional en sentencia 115/1999, de 14 de junio:

«[L]os demandados en el pleito son los propietarios individuales de cada piso o local en que se divide el inmueble, pues tal es la consecuencia jurídica que se desprende de la opción de nuestro ordenamiento jurídico de no reconocer personalidad jurídica a las comunidades de propietarios de una propiedad horizontal. Por ello, aunque en la práctica y como licencia del lenguaje, las comunidades de propietarios de un edificio constituido bajo el régimen de la propiedad horizontal dicen actuar como demandantes y como demandados a través de su presidente, en virtud de la llamada «representación orgánica» que le reconoce el actual art. 13.3 L.P.H. (antiguo art. 12 L.P.H.), en rigor son los propietarios del edificio, en cuanto propietarios constituidos bajo el régimen de la propiedad horizontal, los que actúan a través de la figura del presidente de la Junta de propietarios que ostenta *ex lege* la representación de dichos propietarios en los asuntos que afectan a la Comunidad» (FJ 5).

Igual criterio utilizó esta Sala Tercera en la sentencia de 31 de enero de 2001 (rec. 507/1998), en la que anulamos, por falta de rango de ley, la reforma del reglamento hipotecario que permitía la anotación preventiva de embargo a favor de las comunidades de propietarios -defecto que después subsanó el legislador mediante la reforma del artículo 9 de la Ley Hipotecaria por la Ley 13/2015, de 24 de junio. Dijimos en la sentencia:

La posibilidad de anotaciones preventivas de demanda o de embargo en el Registro de la Propiedad, recogida en el artículo 42 de la Ley Hipotecaria, no es razón para autorizar que dichas anotaciones se puedan practicar en favor de quien carezca de personalidad jurídica, ya que el artículo 72 de esta misma Ley establece que las anotaciones preventivas deberán contener las circunstancias que se exigen para las inscripciones, entre las que está la condición de persona natural o jurídica a favor de quien se hagan.

La cuestión a dirimir se centra en si cabe practicarlas en favor de una comunidad de propietarios en régimen de propiedad horizontal, la cual, según el artículo 22.1 de la Ley de Propiedad Horizontal reformada por Ley 8/1999, responde frente a terceros con todos los fondos y créditos a su favor, y cuyo presidente o administrador, debidamente autorizados por la Junta de propietarios, está legitimado para exigir judicialmente a los comuneros, propietarios de viviendas o locales, el cumplimiento de las obligaciones impuestas por los apartados e) y f) del artículo 9.1 de esta misma Ley, solicitando el embargo preventivo de bienes del deudor (artículo 21.1 y 8 de dicha Ley).

A pesar de ello, estos preceptos no otorgan a estas comunidades de propietarios el carácter de personas jurídicas, como lo demuestra el hecho de que carecen de la posibilidad de adquirir bienes como únicos titulares, ya que su adquisición vendría a integrarse entre los elementos comunes en régimen de copropiedad, de manera que, si no pueden adquirir y poseer bienes, les falta una de las facultades inherentes a cualquier persona jurídica según el artículo 38 del Código civil.

No se pone en duda tampoco el reconocimiento de *lege ferenda*e las anotaciones preventivas de demanda o de embargo en favor de las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal, pero lo que no cabe admitir es que así se haga por un Reglamento mientras subsistan las exigencias de los artículos 9.4ª y 72 de la Ley Hipotecaria, conculcados también por este último apartado del precepto examinado» (FJ 11).

La STS 336/2023, de 16 de marzo (rec. 3111/2021), es invocada por la recurrente en favor de su tesis partidaria del reconocimiento de la personalidad jurídica, pero dicha sentencia en ningún momento se pronuncia en tal sentido. En ella, el Tribunal examinó la implicación que tiene en las acciones ejercitadas por las comunidades de propietarios el requisito del acuerdo corporativo para recurrir que exige el artículo 45.2.d) LJCA, y en el contexto del Derecho tributario para el que las comunidades tienen la condición de obligadas. En la sentencia se dijo, entre otras afirmaciones, que el ordenamiento reconoce a las comunidades lo que podría llamarse «pseudo personalidad jurídica», es decir, una situación próxima a la personalidad jurídica pero no personalidad jurídica en sentido estricto.

CUARTO.- El requisito de la personalidad jurídica para la concesión de ocupación del dominio público

La personalidad jurídica constituye un requisito general condicionante de la concesión de la ocupación de dominio público marítimo-terrestre. Así debe deducirse de distintos preceptos:

I.- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone en su el artículo 100.a) que las concesiones demaniales se extinguirán por «extinción de la personalidad jurídica». Si este suceso es determinante por sí solo de la finalización de la concesión, es porque configura una cualidad esencial para ser concesionario.

II.- El artículo 65.2 de la Ley de Costas establece que «En ningún caso podrán ser titulares de concesiones las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar previstas en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público [y] Cuando posteriormente al otorgamiento de la concesión, el titular incurra en alguna de las prohibiciones de contratar se producirá la extinción de la concesión».

El Real Decreto legislativo mencionado -hoy sustituido por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre- enumeraba en el artículo 60 dichas prohibiciones después de decir: «1. No podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 61 bis, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias [...]». De modo que tanto para la Ley de Costas como para la ley de contratos la condición de persona, o personalidad jurídica, es un presupuesto básico para aplicar las prohibiciones y, por ello, para gozar de la capacidad de obrar que configura una condición de la aptitud para contratar con la Administración (artículo 54 del Real Decreto Legislativo). Tan decisiva es la personalidad jurídica que el artículo 223 del mismo Real Decreto legislativo preveía como causa de resolución del contrato administrativo «la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista».

Idénticas disposiciones contienen los artículos 71.1, 65 y 211 de la Ley vigente.

Es muy lejana la eventualidad que imagina la recurrente de que un ente nacional de otro Estado miembro de la Unión Europea y carente de personalidad jurídica esté habilitado para contratar con la Administración española. El artículo 58 del Real Decreto legislativo reconoce capacidad para contratar con el sector público a «las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea que, con arreglo a la legislación del Estado en que estén establecidas, se encuentren habilitadas para realizar la prestación de que se trate». La cualidad de empresa y la capacidad de obrar necesaria para responder de las obligaciones que asume la contratista difícilmente pueden darse en quien no dispone de personalidad jurídica.

III.- El artículo 97.1 de la citada Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas confiere al concesionario un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas levantadas sobre el dominio público, y este derecho real no puede reconocerse en quien carece de personalidad jurídica. Entre otras razones, porque impediría el acceso al Registro de la Propiedad de la concesión (artículo 70 de la Ley de Costas), eliminando la protección derivada de la inscripción de los derechos sobre bienes inmuebles.

IV.- Como observa la recurrente, este Tribunal sí ha resuelto recursos en que la concesionaria era una comunidad de propietarios, pero normalmente cuando la concesión recaía sobre el aprovechamiento de aguas para el abastecimiento de una urbanización aislada. Esta posibilidad está expresamente admitida por la normativa de aguas, concretamente en el artículo 124 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y a ella se refiere la STS de 12 de abril de 2010 (rec. 133/2009) que cita en su apoyo la recurrente, así como la STS de 1 de marzo de 2010 (rec. 738/2006).

Ni la Ley de Costas ni su reglamento (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre) contemplan la posibilidad de que una comunidad de propietarios sea concesionaria del dominio público. Solo el reglamento, en el artículo 141, prevé una situación de interinidad manteniendo la concesión en favor de la comunidad hereditaria para el caso de fallecimiento del titular.

En otros supuestos, relativos a concesiones sobre el demanio marítimo-terrestre, la intervención en el proceso de las comunidades de propietarios podría estar justificada por su legitimación para obrar en beneficio de los comuneros. Son los casos que examinan las SSTS de 28 de octubre de 2003 (rec. 8958/1998) y STS de 12 de septiembre de 2014 (912/2012), en ninguno de los cuales se suscitó la cuestión de la aptitud de la comunidad para ser concesionaria.

QUINTO.- La potestad de las comunidades de vecinos para intervenir en el procedimiento concesional

Dado que las comunidades de propietarios contempladas en el artículo 396 CC y reguladas en la Ley de Propiedad Horizontal no tienen personalidad jurídica, en consecuencia no pueden ser titulares de una concesión sobre el dominio público marítimo-terrestre. Ahora bien, en virtud de la representación orgánica del artículo 13 LPH y, más en general, la legitimación de todo condómino para actuar en beneficio o interés de la comunidad (artículo 394 CC), nada impide que sea la comunidad de propietarios, en calidad de interesada (artículo 4.1.a/ LPACAP) y con capacidad de obrar para ello (artículo 3.c/ LPACAP), quien intervenga ante la Administración a través de su órgano de representación promoviendo la adjudicación de la concesión demanial, hecho que, en principio, es de suponer que redunda en beneficio de todos los partícipes.

Otro problema es el relativo a la constitución del derecho concesional y la asignación formal de la titularidad, con el corolario de la inscripción registral del derecho real. Puesto que la intervención de la comunidad de vecinos es puramente instrumental en defensa de los intereses de los condueños, son éstos, en proporción a su participación en la comunidad, los definitivos titulares de la concesión. Al recaer la concesión sobre un elemento común declarado como tal en el título constitutivo, también deberán ser todos los copropietarios de ese elemento común los titulares de la concesión.

El hecho de que no exista un acuerdo unánime de los copropietarios para solicitar la concesión tiene incidencia en este recurso. Por un lado, ya hemos visto que nada impide a la comunidad, a través de su representante, solicitar la concesión y seguir los trámites oportunos del procedimiento administrativo. El problema se plantea en trance de constituir formalmente la concesión, dado que cuando un comunero ejerce la acción en interés de la comunidad, en principio «los demás comuneros no están obligados a aceptar los posibles efectos adversos de una iniciativa que no han consentido» (STS de 7 de julio de 2009, rec. 7441/2005), y aunque en el marco de la propiedad horizontal las decisiones de la junta de propietarios son vinculantes en los términos y con el quorum exigido en su ley reguladora, la adjudicación del derecho concesional a cada uno de los copropietarios no puede ser impuesto en contra de su voluntad. Ahora bien, es el momento del otorgamiento de la concesión, y no el de admisión de la solicitud, cuando la Administración puede imponer las condiciones que aseguren en el éxito de su constitución, tal como prevé el artículo 152.11 del reglamento de la Ley de Costas: «en el caso de que se decida acceder al otorgamiento de la concesión, se comunicarán al peticionario las condiciones en que podría serle otorgada aquella, dándole un plazo de diez días para que manifieste si las acepta. Si no hiciere manifestación alguna en tal plazo, o no aceptare las condiciones ofertadas, se declarará concluido el expediente por desistimiento del peticionario [...]».

Así pues, creemos que ya es posible pronunciarnos sobre la cuestión de interés casacional que nos planteó la Sección Primera, y declarar admisible que una comunidad de propietarios, a través de su órgano de representación, solicite en beneficio de los condueños una concesión sobre el dominio público marítimo-terrestre, pero la comunidad, por carecer de personalidad jurídica, no puede ser formalmente titular de aquélla. La titularidad recaería en tal caso sobre todos los copropietarios en proporción a su participación en la comunidad.

SEXTO.- Resolución del caso concreto

I.- La sentencia de instancia estimó ajustada a Derecho la resolución administrativa que archivaba la solicitud por ausencia de personalidad jurídica de la comunidad para la que se pedía la concesión, por lo que resulta coherente con el criterio de la Sala.

II.- No apreciamos que el acto administrativo vulnere los actos propios de la Administración por los que autorizó a la comunidad del edificio « DIRECCION007 » la instalación de sombrillas en el dominio público.

Con evidencia, no son comparables unas autorizaciones para el uso especial del dominio público que lleva a colocar unas sombrillas con lo que supone una concesión administrativa para la ocupación permanente con obras o construcciones fijas. Las autorizaciones, como tales revocables (artículo 78.1.c/ de la Ley de Costas), solo permiten una alteración mínima del dominio público con aparatos desmontables o extraíbles (artículo 86.2 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas), mientras que la concesión demanial confiere un derecho real inscribible, un uso privativo de los terrenos de dominio público e implica su transformación física permanente con obras e instalaciones de diversa índole (artículo 64 en relación con el artículo 31.2 de la Ley de Costas).

Es innecesario un mayor detenimiento en esta distinción. En el seno del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, que grava las concesiones administrativas pero no las autorizaciones, la Sección Segunda de esta Sala, ha profundizado en muchas sentencias sobre su distinta naturaleza jurídica y los elementos que las diferencian (recientemente, en STS 8/2025, de 2025, rec. 4515/2023).

SÉPTIMO.- Conclusión y costas procesales

Las consideraciones anteriores justifican la desestimación del recurso de casación por cuanto resulta inviable otorgar la concesión sobre el dominio público marítimo-terrestre a una comunidad de propietarios por carecer de personalidad jurídica.

La desestimación del recurso conlleva la imposición de costas a la recurrente (artículo 93.4 LJCA), aunque con el límite de 4.000 euros, más el IVA si procediere.

F A L L O

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

PRIMERO.-Establecer la doctrina de interés casacional contenida en el último párrafo del fundamento de Derecho quinto.

SEGUNDO.-Desestimar el recurso de casación interpuesto por la comunidad de propietarios del edificio « DIRECCION007 » y don Eleuterio contra la sentencia de 11 de enero de 2024 dictada por Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo núm. 2165/2021.

TERCERO.-Imponer las costas procesales causadas en este recurso a la parte recurrente con el límite indicado en el último fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ