

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066383

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1589/2022, de 30 de noviembre de 2022

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 7926/2021

SUMARIO:**Dominio público marítimo-terrestre. Concesión administrativa. Prórroga de concesión.**

La cuestión de interés casacional que debe resolver esta Sala es la siguiente: si cuando el solicitante de la prórroga de una concesión sobre dominio público marítimo-terrestre subsana, modifica o mejora su inicial solicitud de prórroga, el *dies a quo* de ésta al serle concedida debe ser la fecha de su solicitud inicial, o si por el contrario el *dies a quo* debe ser la fecha en que dicha solicitud se subsana, modifica o mejora.

El artículo segundo de la Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral señala que El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la presente Ley, y en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida. Y añade que el plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.

La sentencia recurrida concluye que el *dies a quo* de la prórroga de la concesión solicitada por las recurrentes se vio alterado al existir un "desistimiento implícito de la primera solicitud".

Ahora bien, las concesionarias no desistieron en ningún momento de su solicitud inicial de concesión presentada, sino que, ante el requerimiento de la Administración para que la subsanaran, obraron en consecuencia y aportaron lo que se les había requerido mediante los distintos escritos que presentaron, sin que ello pueda interpretarse como un "desistimiento implícito de la primera solicitud" ni como una nueva solicitud "reformulada", como interpreta la sentencia recurrida, y la ley no dice que el plazo de la prórroga de concesión debe computarse desde que el interesado formule alguna enmienda a la solicitud presentada inicialmente, sino que son muy claros al establecer que el *dies a quo* que debe considerarse es el de "la fecha de su solicitud".

Así pues, ante un proyecto presentado con la solicitud de concesión que contenga defectos, se debe requerir al solicitante para que subsane los defectos observados, sin prever que, tras cumplir con dicho requerimiento, la subsanación de los defectos deba considerarse una nueva solicitud de concesión y un desistimiento implícito de la primera solicitud, con alteración del *dies a quo*.

PRECEPTOS:

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 21.3 b) y 68.3.

Ley 22/1988 (Costas), art. 3.

Ley 2/2013 (protección y uso sostenible del litoral), art. 2.

Real Decreto 876/2014 (Reglamento General de Costas), artículos 152.4, 172 y siguientes.

PONENTE:*Don Angel Ramon Arozamena Laso.*

Magistrados:

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Don CARLOS LESMES SERRANO

Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Don INES MARIA HUERTA GARICANO

Don ANGEL RAMON AROZAMENA LASO

Don FERNANDO ROMAN GARCIA

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.589/2022

Fecha de sentencia: 30/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7926/2021

Fallo/Acuerto:

Fecha de Votación y Fallo: 22/11/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.3

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7926/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1589/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente

D. Carlos Lesmes Serrano

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 30 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. 7926/2021, interpuesto por la Generalidad de Cataluña, representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada en fecha

7 de julio de 2021, en el recurso contencioso-administrativo núm. 93/2018, interpuesto por D^a. Maribel, D^a. Rita y D^a. Zulima frente a la Resolución, de 6 de octubre de 2017, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña, de prórroga de la concesión de ocupación del dominio público marítimo terrestre.

Ha sido parte recurrida, D^a. Maribel, D^a. Maribel y D^a. Zulima, representadas por la procuradora de los Tribunales D^a. Emma Nel.lo Jover, bajo la dirección letrada de D. Gonzalo Valero Canales.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En recurso contencioso-administrativo núm. 93/2018, seguido en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en fecha 7 de julio de 2021, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"Estimar el presente recurso contencioso-administrativo ordinario núm. 96/2018, promovido por las SRAS. Maribel, Rita Y Zulima contra el DEPARTAMENTO DE TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA y, consecuentemente, ANULAR los plazos de prórroga concesional que preveía la Resolución administrativa impugnada y, al mismo tiempo, sustituirlos por los plazos que siguen: Concesión destinada al uso de baños: desde el 3 de agosto de 2017 hasta el 3 de agosto de 2057. Concesión destinada al uso de restaurante o bar-restaurante: desde el 3 de agosto de 2017 hasta el 3 de agosto de 2041. Con la imposición de las costas del proceso a la Administración demandada, son los términos del fundamento jurídico CUARTO"

Segundo.

El Abogado de la Generalidad de Cataluña, presentó con fecha 1 de septiembre de 2021 escrito de preparación del recurso de casación.

Tercero.

Habiendo dictado el Tribunal de instancia auto de fecha 8 de octubre de 2021, teniendo por debidamente preparado el recurso de casación, con emplazamiento a las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, parte recurrente, en la indicada representación procesal y dirección letrada, se ha personado ante este Tribunal Supremo en tiempo y forma mediante su escrito presentado el 19 de noviembre de 2021; asimismo, la parte recurrida, D^a. Maribel, D^a. Rita y D^a. Zulima, en la indicada representación procesal y dirección letrada, ha comparecido y personado ante este Tribunal Supremo, mediante escrito de personación presentado el 19 de noviembre de 2021.

Cuarto.

La Sección Primera de la Sala Tercera -Sección de admisión- de acuerdo al artículo 90.2 LJCA acordó, por auto de fecha 30 de marzo de 2022:

"1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia, nº 3338/21, de 7 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sección Tercera), estimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 93/18.

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si cuando el solicitante de la prórroga de una concesión sobre dominio público marítimo-terrestre subsana, modifica o mejora su inicial solicitud de prórroga, el dies a quo de ésta al serle concedida debe ser la fecha de su solicitud inicial o la fecha en que ésta se subsana, modifica o mejora.

3º) Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación los artículos 152.4 y 172.2 del Reglamento General de Costas, 2.2 de la Ley 2/2013 y 42.3.b) y 71.3 de la Ley 30/1992 (actualmente arts. 21.3.b) y 68.3 de la ley 39/2015, respectivamente)".

Quinto.

Admitido el presente recurso de casación y remitidas las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, por diligencia de ordenación de fecha 5 de abril de 2022 se comunicó al Abogado de la Generalidad de Cataluña, parte recurrente, la apertura del plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición del recurso de casación, trámite que evacuó mediante su escrito presentado en fecha 18 de mayo de 2022 en el que, tras exponer los razonamientos que consideró oportunos, precisó el sentido de sus pretensiones y recoge los pronunciamientos que solicita de la siguiente forma:

"dicte Sentencia por la que, estimando el presente recurso de casación:

1. Fije el criterio interpretativo expresado en alegación tercera de este escrito.
2. Declare que ha lugar a la casación de la citada Sentencia nº 3338 de 7 de julio de 2021 de la Sección 3ª de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso contencioso administrativo nº 93/2018), y la anule.
3. Desestime el recurso contencioso administrativo nº 93/2018 interpuesto por las señoras Maribel, Rita y Zulima ante la Sección 3ª de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.
4. Condene en las costas de la instancia a las señoras Maribel, Rita y Zulima".

Sexto.

Por diligencia de ordenación de fecha 9 de mayo de 2022, se concedió el plazo de treinta días a la representación procesal de Dª. Maribel, Dª. Rita y Dª. Zulima, parte recurrida, dándole traslado del escrito de interposición del recurso de casación, para que pudiera oponerse al recurso, trámite que evacuó mediante su escrito de oposición al recurso presentado en fecha 23 de junio de 2022, en el que solicita dictar sentencia por la que se desestime el recurso, confirmando íntegramente la recurrida del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con expresa condena en costas a la recurrente.

Séptimo.

Terminada la sustanciación del recurso, se acordó por providencia de 27 de septiembre de 2022 que no había lugar a la celebración de vista pública, al considerarla innecesaria ateniendo a la índole del asunto, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 22 de noviembre de 2022, fecha en la que tuvo lugar el acto .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

La cuestión litigiosa y la sentencia de instancia.

A) Planteamiento.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia, núm. 3338/2021, de 7 de julio, estimatoria del recurso contencioso-administrativo núm. 93/2018, interpuesto por Dª. Maribel, Dª. Rita y Dª. Zulima frente a la Resolución, de 6 de octubre de 2017, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña, de prórroga de la concesión de ocupación del dominio público marítimo terrestre en la que se sustenta el restaurante y los servicios de baños explotados con las edificaciones y las instalaciones de la Taberna del Mar y de los Baños de Sagaró, en la playa de San Pol de Mar, en San Feliú de Guíxols.

B) Antecedentes.

1) En fecha 14 de noviembre de 2014 las señoras Zulima Maribel Rita, recurrentes ante el Tribunal a quo, solicitaron la prórroga de la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, referida al restaurante y a los servicios de baños en las edificaciones e instalaciones de la Taberna del Mar y de los baños de S'Agaró, en la playa de San Pol de Mar del término municipal de San Feliu de Guíxols. La solicitud se formuló al amparo del artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y los artículos 172 y siguientes del Reglamento General de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre).

Las señoras Zulima Maribel Rita solicitaron las dos siguientes prórrogas en su escrito de 14 de noviembre de 2014, cada una con su plazo, según consta en el expediente administrativo (Doc. 1):

"a) Se prorrogue la concesión administrativa reconocida a las Sras. Zulima Maribel Rita por período de 30 años para los usos reconocidos de restauración (Bar-Restaurante-Terraza) y sus actividades inherentes complementarias conforme al art. 174,1, c) del Reglamento.

b) Se prorrogue la concesión administrativa reconocida a las Sras. Zulima Maribel Rita por periodo de 50 años para los usos reconocidos de Establecimiento de Baños (casetas/vestuarios, sombrillas, tumbonas) y sus actividades inherentes complementarias conforme al art. 174,1, d) del Reglamento".

2) Con posterioridad a su solicitud inicial, las señoras Zulima Maribel Rita aportaron documentación adicional al expediente administrativo, que tenía por objeto corregir las omisiones de su solicitud, concretar algunos aspectos y formular alegaciones relacionadas con la tramitación del expediente. En particular, los siguientes escritos:

- En fecha 26 de noviembre de 2014 presentaron un escrito con el que, habiendo observado la omisión de no haber acompañado parte de la documentación relacionada en su solicitud inicial, corrigieron esta omisión aportando la misma (Doc. 2).

- En fechas 20 de enero y 18 de octubre de 2016 presentaron sendos escritos que tenían por finalidad concretar el ámbito de ocupación y usos de la concesión cuya prórroga se había solicitado (Docs. 9 y 15).

- Después de que, por escrito de 7 de noviembre de 2016, desde el Servicio de Gestión del Litoral del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad se oficiase al Servicio Provincial de Costas en Girona para que informara sobre la solicitud de prórroga de concesión, advirtiéndole que la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre indicada en el plano presentado por las señoras Zulima Maribel Rita no se ajustaba a la que tenía publicada el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Doc. 16), las señoras Zulima Maribel Rita presentaron en fecha 30 de noviembre de 2016 un nuevo escrito en el que manifestaron que estaban dispuestas a renunciar, si se les otorgaba la prórroga, a una porción de la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre correspondiente a unos 400 m2 de playa (Doc. 19).

3) En fecha 3 de agosto de 2017, las señoras Zulima Maribel Rita volvieron a presentar un nuevo escrito en el que, dada la coexistencia de dos usos distintos en la prórroga de concesión solicitada (baños/casetas, por un lado, y restaurante/bar, por el otro), precisaban que lo que interesaban era un reconocimiento individual, "de acuerdo con la petición en su día interesada, de la prórroga de la concesión correspondiente al uso de Baños/Casetas y de la de Bar- Restaurante La Taverna del Mar" (Doc. 20).

El día 14 de agosto de 2017, las recurrentes presentaron el plano modificado de la prórroga de la concesión (Doc. 21).

Tras estas vicisitudes en la tramitación administrativa de la solicitud de prórroga de la concesión, en fecha 14 de septiembre de 2017 el Servicio de Gestión del Litoral remitió a las señoras Zulima Maribel Rita la Oferta de condiciones para la división de la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre (Docs. 24 y 25), que la aceptaron mediante escrito presentado el 22 de septiembre de 2017 (Doc. 26).

4) Finalmente, mediante resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 6 de octubre de 2017 se otorgó a las señoras Zulima Maribel Rita la prórroga de la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre que habían solicitado (Doc. 29). En particular por lo que aquí interesa, el apartado segundo de la resolución estableció la siguiente condición:

"B) El plazo de la prórroga otorgada es de:

i. Concesión destinada al uso de baños un plazo de cuarenta años, desde el 14 de noviembre de 2014 hasta el 14 de noviembre de 2054.

ii. Concesión destinada al uso de restaurante un total de veinticuatro años, desde el 14 de noviembre de 2014 hasta el 14 de noviembre de 2038".

5) Las señoras Zulima Maribel Rita interpusieron recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada que habían interpuesto contra la resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 6 de octubre de 2017. En sede judicial cuestionaron el dies a quo de la concesión prorrogada, al considerar que en ambas concesiones (baños/casetas, por un lado, y restaurante/bar, por el otro) el plazo de la concesión debía iniciarse el 3 de agosto de 2017, esto es, la fecha en que presentó un nuevo escrito en el que, dada la coexistencia de dos usos distintos en la prórroga de concesión solicitada (baños/casetas y restaurante/bar), precisaban que lo que interesaban era un reconocimiento individual, "de acuerdo con la petición en su día interesada, de la prórroga de la concesión correspondiente al uso de Baños/Casetas y de la de Bar-Restaurante La Taverna del Mar" (Doc. 20).

C) La sentencia recurrida.

La Sala estima el recurso por considerar que el plazo de la prórroga de la concesión de ocupación debe comenzar en el año 2017, fecha en que las interesadas adecuaron su solicitud de prórroga a las indicaciones exigidas por la Administración (relativas a la adecuación a la diferenciación de espacios, según se trate de uso de baños o uso de restauración), y no en el año 2014, fecha en la que presentaron inicialmente la solicitud de prórroga.

La sentencia que se recurre en casación acepta la tesis de las recurrentes y en su fallo dispone lo siguiente (traducido del catalán):

"ESTIMAR el presente recurso contencioso administrativo ordinario núm. 93/2018, promovido por las SRAS. Maribel, Zulima y Rita contra el DEPARTAMENTO DE TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA y, consecuentemente, ANULAR los plazos de prórroga concesional que preveía la Resolución administrativa impugnada y, al mismo tiempo, sustituirlos por los plazos que siguen:

Concesión destinada al uso de baños: desde el 3 de agosto de 2017 hasta el 3 de agosto de 2057.

Concesión destinada al uso de restaurante o bar-restaurante: desde el 3 de agosto de 2017 hasta el 3 de agosto de 2041".

La sentencia (fundamento de derecho segundo) recoge el artículo 172 del Reglamento de la Ley de Costas. Luego transcribiremos la normativa aplicable.

Y considera, para descartar su aplicación (traducido del catalán):

"Los recurrentes han destacado el hecho, de que, en cuanto a la duración de las prórrogas, el precepto transcrito haga de peor condición, sin justificación alguna, a quien las solicita antes del semestre previo a la extinción del término concesional vigente, frente a quien hace lo mismo durante ese semestre.

Sin embargo, se trata de un reproche en el cual no podemos entrar atendidos los términos del petitum de la demanda.

La concesión precedente finalizaba el 29 de julio de 2018 y la duración (no controvertida) de las prórrogas concedidas ha sido de cuarenta y de veinticuatro años respectivamente.

Si los recurrentes hubiesen tenido interés en sendas prórrogas con fecha de finalización de 29 de julio de 2058 (baños) y de 2042 (restaurante), a razón de 40 y 24 años de prórroga a calcular desde la fecha de finalización del título concesional que caducaba el 29 de julio de 2018, hubiera tenido sentido analizar el reproche de la demanda frente al artículo 172 del Reglamento de la Ley de Costas. Sin embargo, los actores han solicitado en su demanda que las prórrogas finalizasen los días 3 de agosto de 2057 y 3 de agosto de 2041. Es decir: cuarenta y veinticuatro años contados desde la fecha de solicitud de la prórroga que han considerado adecuada (3 de agosto de 2017).

Así las cosas, no podremos entrar a examinar la legalidad de determinados extremos de un precepto reglamentario que no resultan aplicables o de utilidad en el presente supuesto".

A continuación, la sentencia razona la decisión adoptada en los términos siguientes (fundamento de derecho tercero) (traducido del catalán):

"TERCERO: La fecha de la solicitud a tomar en consideración.

Ciertamente, la prórroga concesional objeto de esta litis tiene su origen en una solicitud fechada el 14 de noviembre de 2014, que es la tomada en consideración por la Administración demandada.

La solicitud de 14 de noviembre de 2014 no contemplaba un tratamiento diferenciado de los espacios de demanio concernidos.

Sucede, sin embargo, que las recurrentes tuvieron que adaptar sus pretensiones a las indicaciones recibidas de la Administración, hasta el punto de tener que reformular su solicitud en fecha 3 de agosto de 2017, con un régimen diferenciado de los espacios y, por tanto, con fechas diferentes en cuanto a la finalización de la prórroga.

Si bien es cierto que no consta un desistimiento expreso de la solicitud formulada el 14 de noviembre de 2014, resulta evidente (dadas sus características) que la fórmula propuesta en fecha 3 de agosto de 2017, debía suponer el desistimiento implícito de la primera solicitud. Y, siendo así las cosas, las recurrentes tenían derecho a que los períodos de prórroga se computaran desde el expresado 3 de agosto de 2017.

La demanda, pues, deberá prosperar".

Segundo.

La preparación y admisión del recurso de casación; la cuestión que presenta interés casacional.

El Abogado de la Generalidad de Cataluña preparó recurso contra dicha sentencia en relación con el dies a quo de la prórroga de concesión sobre el dominio público marítimo terrestre. Defiende que el plazo de la prórroga de la concesión debería contarse desde la solicitud inicial de 2014, mientras que la Sala considera que hubo un desistimiento tácito de la primera solicitud e inicia el cómputo del plazo a partir de la segunda solicitud, efectuada en 2017.

Identifica como supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia el art. 88.2.b) y c) y el art. 88.3.a) LJCA, interesando un pronunciamiento de esta Sala que aclare cuál deba ser el día inicial de duración de la prórroga en estos casos en los que una solicitud de prórroga de la concesión es completada o subsanada en un momento posterior.

La Sección de admisión mediante auto de 30 de marzo de 2022 admitió el recurso preparado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, precisando que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si cuando el solicitante de la prórroga de una concesión sobre dominio público marítimo-terrestre subsana, modifica o mejora su inicial solicitud de prórroga, el dies a quo

de ésta al serle concedida debe ser la fecha de su solicitud inicial o la fecha en que ésta se subsana, modifica o mejora.

Siendo las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 152.4 y 172.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, 2.2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y 42.3.b) y 71.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actualmente artículos 21.3.b) y 68.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, respectivamente).

Tercero.

Examen del recurso de casación.

Ya hemos recogido los antecedentes de este asunto y la sentencia recurrida.

A) Los preceptos aplicables.

Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

" Artículo 172. Prórroga de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo .

1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.

(...)

2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo y, en todo caso, antes de los seis meses previos a la fecha de extinción del plazo para el que fue inicialmente concedida.

El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de su solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.

Si se solicita la prórroga dentro de los seis meses anteriores a la extinción del plazo de la concesión, el plazo de la prórroga se computará desde la fecha de extinción del título.

(...)"

Es cierto que este último párrafo desaparece conforme a la reforma operada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto.

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

"Artículo segundo. Prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior.

2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la presente Ley, y en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida.

El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de la solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga".

Luego reseñaremos, en lo que resulte oportuno, los demás preceptos considerados.

B) La cuestión de interés casacional.

La cuestión de interés casacional que debe resolver esta Sala es la siguiente: si cuando el solicitante de la prórroga de una concesión sobre dominio público marítimo-terrestre subsana, modifica o mejora su inicial solicitud de prórroga, el dies a quo de ésta al serle concedida debe ser la fecha de su solicitud inicial, o si por el contrario el dies a quo debe ser la fecha en que dicha solicitud se subsana, modifica o mejora.

C) Planteamiento.

La sentencia recurrida concluye que el dies a quo de la prórroga de la concesión solicitada por las recurrentes se vió alterado al existir un "desistimiento implícito de la primera solicitud".

Según reconoce el Tribunal de instancia, "no consta un desistimiento expreso de la solicitud formulada el 14 de noviembre de 2014", pero considera que con el escrito presentado el 3 de agosto de 2017, las recurrentes obraron una suerte de "desistimiento implícito de la primera solicitud" al presentar una solicitud "reformulada" y, con ello, alteraron el dies a quo de la concesión cuya prórroga se solicitaba.

Frente a la resolución administrativa impugnada que fijaba el plazo de la prórroga otorgada desde el 14 de noviembre de 2014, por un plazo de cincuenta hasta el 14 de noviembre de 2054 (uso de baños) y de veinticuatro años hasta el 14 de noviembre de 2038 (uso del restaurante), la sentencia fija el dies a quo el 3 de agosto de 2017 hasta, respectivamente, con la misma duración -de cincuenta y veinticuatro años respectivamente- hasta el 3 de agosto de 2057 (uso de baños) y 3 de agosto de 2041 (uso del restaurante).

D) La resolución del recurso de casación.

1) La resolución administrativa establece el 14 de noviembre de 2014 como dies a quo de la prórroga de la concesión sobre dominio público marítimo-terrestre solicitada por las señoras Zulima Maribel Rita, dado que esta

fecha es la que se corresponde con la solicitud de prórroga y teniendo en cuenta los artículos 2.2 de la Ley 2/2013 y 172.2 del Reglamento General de Costas.

2) Para resolver este recurso y la cuestión planteada, debe partirse de un hecho no controvertido, como es que las señoras Zulima Maribel Rita no desistieron en ningún momento de su solicitud inicial de concesión presentada el 14 de noviembre de 2014, sino que, ante el requerimiento de la Administración para que la subsanaran, obraron en consecuencia y aportaron lo que se les había requerido mediante los distintos escritos que presentaron, entre ellos el de 3 de agosto de 2017, sin que ello pueda interpretarse como un "desistimiento implícito de la primera solicitud" ni como una nueva solicitud "reformulada", como interpreta la sentencia recurrida, porque ya desde el 14 de noviembre de 2014 las señoras Zulima Maribel Rita habían solicitado la prórroga de la concesión para dos espacios (baños/casetas, por un lado, y restaurante/bar, por el otro), sin que el escrito presentado el 3 de agosto de 2017 alterase substancialmente la solicitud inicial de 14 de noviembre de 2014.

Así se refieren a "la petición en su día interesada de la prórroga de la concesión correspondiente al uso de Baños/Casetas y de la de Bar/Restaurante La Taverna del Mar". Esta "petición en su día interesada" era, sin duda, la solicitud presentada inicialmente el 14 de noviembre de 2014.

3) El artículo 172 núm. 2 del Reglamento General de Costas dispone, como hemos recogido antes, que "El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de su solicitud con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga". En el mismo sentido se expresa el artículo 2.2 de la Ley 2/2013. Ambos preceptos, no dicen que el plazo de la prórroga de concesión debe computarse desde que el interesado formule alguna enmienda a la solicitud presentada inicialmente, sino que son muy claros al establecer que el dies a quo que debe considerarse es el de "la fecha de su solicitud".

4) Este mismo criterio se desprende del artículo 42.3.b) de la Ley 30/1992. La disposición transitoria tercera, letra a), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prevé que a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Por consiguiente, teniendo en cuenta que las señoras Zulima Maribel Rita solicitaron la prórroga de la concesión el 14 de noviembre de 2014, dicha solicitud debía regirse por la Ley 30/1992.

Dicho artículo 42.3.b) de la Ley 30/1992 dispone que "Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: (...) b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación". El precepto, en definitiva, prevé que el plazo de resolución de un procedimiento administrativo se cuenta desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro de la Administración y no desde la fecha en que se enmienda la solicitud inicial.

A la misma conclusión se llega si se toma en consideración el vigente artículo 21.3.b) de la Ley 39/2015, según el cual, "Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: (...) b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación".

5) En otro orden de cosas, el artículo 172 del Reglamento General de Costas no regula el procedimiento a seguir para la prórroga de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, sino que en su apartado 4 se remite a lo que prevé la Ley de Costas y el Reglamento de esta Ley.

Por ello, hay que estar a las previsiones del artículo 152 del Reglamento General de Costas, y en particular a su apartado 4 según el cual "El Servicio Periférico de Costas examinará el proyecto presentado, previo abono de las tasas que procedan, para comprobar si su contenido es acorde con lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y en este reglamento, requiriendo al peticionario, en otro caso, para que subsane los defectos observados". Y acaba diciendo: "Hecho lo cual, procederá a la confrontación del proyecto sobre el terreno, a fin de determinar su adecuación al mismo, así como su viabilidad".

Así pues, de acuerdo con este artículo 152.4 del Reglamento General de Costas, ante un proyecto presentado con la solicitud de concesión que contenga defectos, se debe requerir al solicitante para que subsane los defectos observados, sin prever que, tras cumplir con dicho requerimiento, la subsanación de los defectos deba considerarse una nueva solicitud de concesión y un desistimiento implícito de la primera solicitud, con alteración del dies a quo.

6) A la misma conclusión se llega si se toma en consideración el artículo 71.3 de la Ley 30/1992 (y en los mismos términos, el artículo 68.3 de la Ley 39/2015), el cual dispone que "En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. (...)". Dicho precepto no dispone que el cumplimiento de este requerimiento suponga el desistimiento de la solicitud inicial.

7) El principal argumento de la parte recurrida para oponerse al recurso es que la recurrente pretende alterar, haciendo estado de la cuestión, los hechos probados de la sentencia recurrida, que en su fundamento de derecho tercero dispone "La solicitud de 14 de noviembre de 2014 no contemplaba un tratamiento diferenciado de los espacios del demanio concernidos".

Así, la manifestación del escrito de la Generalidad: "En puridad, las Sras. Zulima Maribel Rita solicitaron las dos siguientes prórrogas en su escrito de 14 de noviembre de 2014...", no se ajusta a la realidad de lo acreditado en la sentencia, a juicio de la parte recurrida.

Igualmente, a juicio de dicha parte, consta como hecho probado en la sentencia recurrida: "Sucede, pero, que los recurrentes tuvieron que adoptar sus pretensiones a las indicaciones recibidas de la Administración, hasta el punto de tener que reformular su solicitud en fecha de 3 de agosto de 2017, con un régimen diferenciado de los espacios y, por tanto, con unas fechas diferentes en cuanto a la finalización de la prórroga".

Y, en esta misma línea, cuando el escrito de interposición del recurso de casación de la Generalidad expresa que la aportación posterior y adicional a la primera solicitud tuvo por objeto corregir las omisiones de esta, concretar aspectos y formular alegaciones, tampoco se corresponde con lo acreditado en la sentencia, siempre a juicio de la parte recurrida.

Y, concluye la representación de las Sras. Zulima Maribel Rita, que la revisión de los hechos probados en la sentencia recurrida está vedada en el recurso de casación, al no ser este su objeto y finalidad.

Sin embargo, este argumento no puede ni compartirse ni estimarse. No se trata de una cuestión de hechos probados. Nada impide a esta Sala valorar el relato de antecedentes del expediente administrativo en los términos que antes quedaron recogidos.

Y, obviamente, debemos ajustarnos a la interpretación de los preceptos legales y aplicar el citado artículo 172.2 del Reglamento de Costas, cuya claridad despeja cualquier duda.

Compartimos pues los argumentos de la Generalidad de Cataluña.

D) Las decisión del recurso.

En conclusión, la sentencia recurrida infringe los artículos mencionados al interpretar que el dies a quo de la prórroga de las concesiones sobre dominio público marítimo-terrestre solicitadas por las recurrentes era la fecha en que subsanaron, modificaron o mejoraron su solicitud inicial (3 de agosto de 2017) en lugar de la fecha de su solicitud inicial (14 de noviembre de 2014).

Debemos interpretar los artículos 152.4 y 172.2 del Reglamento General de Costas, 2.2 de la Ley 2/2013 y 42.3.b) y 71.3 de la Ley 30/1992 (actualmente artículos 21.3.b) y 68.3 de la Ley 39/2015, respectivamente) y entender que cuando el solicitante de la prórroga de una concesión sobre dominio público marítimo-terrestre subsana, modifica o mejora su inicial solicitud de prórroga, el dies a quo de ésta al serle concedida debe ser la fecha de su solicitud inicial y no la fecha en que ésta se subsana, modifica o mejora, cuando, como ocurre en este caso, no se aprecia que pueda considerarse que se ha desistido de la inicial solicitud y se ha formulado una nueva y distinta, sino que, en el expediente, se ha tratado de corregir omisiones, completar la documentación, formular alegaciones y concretar sus peticiones, pero no formular una solicitud nueva y distinta.

En consecuencia, debemos estimar el recurso de casación y casar la sentencia recurrida, que se deja sin efecto.

Cuarto.

Sobre las costas.

Al estimarse el recurso de casación, y de acuerdo con los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, la Sala acuerda que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes, y, en cuanto a las de instancia, se deja sin efecto su imposición.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento jurídico tercero:

Primero.

Estimar el recurso de casación núm. 7926/2021, interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada en fecha 7 de julio de 2021, en el recurso contencioso-administrativo núm. 93/2018, que casamos.

Segundo.

Desestimar el recurso contencioso-administrativo núm. 93/2018, interpuesto por D^a. Maribel, D^a. Rita y D^a. Zulima frente a la Resolución, de 6 de octubre de 2017, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña, de prórroga de la concesión de ocupación del dominio público marítimo terrestre.

Tercero.

Con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.
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). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.