

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ066497

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 265/2023, de 2 de marzo de 2023

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 8406/2021

**SUMARIO:****Dominio público marítimo-terrestre. Actividades prohibidas. Concesiones administrativas. Prórroga. Edificaciones. Situaciones jurídicas consolidadas.**

Las concesiones ordinarias de edificaciones con destino a vivienda otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 en zona de dominio público marítimo-terrestre pueden ser objeto de prórroga excepcional, conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 2/2013, en relación con el artículo 172.1 y la disposición transitoria decimosexta del Reglamento de Costas de 2014. El plazo de duración de esa prórroga dependerá del uso: en las concesiones destinadas a vivienda y zonas asociadas, será de hasta un máximo de 75 años.

No cabe confundir, a estos efectos, la solicitud de nuevas concesiones que impliquen usos prohibidos según la Ley 2/2013, con la solicitud de prórroga extraordinaria de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley o, en su caso, a la de la Ley 22/1988. En aquel caso, si serían de aplicación los artículos 25 (actividad prohibida en zona de servidumbre de protección) y 32 (ocupación del dominio público marítimo-terrestre) de la Ley de Costas, mientras que en éste habría de aplicarse lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 2/2013 (*Prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior.*) y en los correspondientes preceptos del Reglamento de Costas de 2014.

La Administración, además de por los supuestos expresamente establecidos en el art. 172.3, puede denegar la prórroga por razones de interés general -destacadamente de naturaleza medioambiental- siempre que estén debidamente fundadas y acreditadas.

Aquellas concesiones otorgadas en virtud de las disposiciones transitorias de la Ley 22/1988, -ya lo fueran por mutación de titularidades dominicales en concesiones, como compensación por la pérdida de aquellas (DT 1ª), ya por la transformación de concesiones preexistentes a la propia Ley otorgadas a perpetuidad en concesiones por treinta años (DT 4ª), pueden ser objeto de prórroga aun cuando la ocupación del dominio público marítimo-terrestre amparado por dichas concesiones lo fuere para actividades o instalaciones que, por su naturaleza, puedan tener otra ocupación, como singularmente ocurre con las edificaciones destinadas a vivienda.

Las concesiones que nacen de las disposiciones transitorias de la Ley 22/1988 son obligadas en su otorgamiento, por tener una finalidad compensatoria o indemnizatoria por la pérdida de derechos reconocidos que conllevaba la nueva Ley. Pero esa finalidad ya se agotó con la propia concesión y no alcanza a la prórroga, que debe sujetarse a los principios generales que rigen en el otorgamiento de títulos de utilización de dominio público marítimo-terrestre, entre ellos el de no obligatoriedad en el otorgamiento, pudiendo denegar las solicitudes por razones de interés público debidamente motivadas. Y entre esas razones de interés público se sitúan de forma preeminente las de protección y uso sostenible del litoral.

Sobre la procedencia de determinar si, previa determinación de su carácter discrecional o reglado, la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, a que se refiere el artículo segundo de la Ley 2/2013, puede ser denegada por razones distintas de las señaladas en el art. 172.3 del Real Decreto 876/2014, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC), como es el caso de razones ambientales o de protección del litoral o de inseguridad para las personas, la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa.

La segunda cuestión casacional versa sobre si la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en relación con una edificación con destino a vivienda, sólo podrá concederse cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Costas, en relación con el artículo 25.1.a) de dicha ley. Y, la respuesta en este caso, sin embargo, ha de ser negativa. Dichos preceptos, integrados en el régimen general de la Ley de Costas de 1988, no se aplican a las situaciones nacidas del régimen transitorio de dicha Ley y que constituyen una excepción a dicho régimen general. Esas situaciones son las que la Ley 2/2013 permite de forma extraordinaria prorrogar hasta un límite máximo de 75 años, sin perjuicio de los límites introducidos recientemente por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y las modificaciones reglamentarias producidas con posterioridad (Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre) en los casos en los que sea de aplicación por razones temporales. Voto particular.

**PRECEPTOS:**

RD 876/2014 (Reglamento General de Costas), art. 172.3 y disp. trans. decimosexta.  
Ley 2/2013 (Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988), art. segundo.  
Ley 22/1988 (Costas), arts. 25 y 32.

**PONENTE:**

*Doña Inés María Huerta Garicano.*

Magistrados:

Don CARLOS LESMES SERRANO  
Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY  
Don INES MARIA HUERTA GARICANO  
Don ANGEL RAMON AROZAMENA LASO  
Don ANGELES HUET DE SANDE

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 265/2023

Fecha de sentencia: 02/03/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8406/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 07/02/2023

Voto Particular

Ponente: Excm. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano

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

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8406/2021

Ponente: Excm. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 265/2023

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 2 de marzo de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 8.406/21, interpuesto por el Procurador D. José-Manuel Saura Struch, en representación de Dña. Adoracion, contra la Sentencia -30 de septiembre de 2021- de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, desestimatoria del P.O. 294/20, deducido frente a la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (en uso de funciones delegadas por la Ministra para la Transición Ecológica) que denegó la prórroga de la concesión de la vivienda ubicada en la AVENIDA000 nº NUM000, Playa de Babilonia (Guardamar del Segura, Alicante).

Compareció como parte recurrida el Sr. Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero.**

Antecedentes:

a) Por Resolución de la Dirección General del Puertos de 26 de junio de 1934, se otorgó, entre otros y en lo que aquí interesa, a D. Romulo (causante de la aquí recurrente), una concesión a precario (sin plazo limitado) de una porción de terreno en la zona marítimo-terrestre de la Playa de Guardamar del Segura para la construcción de una vivienda y baños, que fue transferida -O.M. de 8 de marzo de 2018-, por partes indivisas, entre otros, a la hoy recurrente.

b) Tras una serie de vicisitudes que carecen aquí de relevancia, por Resolución -25 de septiembre de 2019- de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar (en uso de facultades delegadas por la Ministra) se denegó la solicitud de prórroga dado el impacto paisajístico ambiental que produce su ubicación y el problema de inseguridad para las personas, haciendo referencia a diversos informes técnicos en los que se indicaba que el tramo de costa donde se sitúa la concesión está enclavado en uno de los ecosistemas dunares más valiosos de la geografía española, declarado como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) de la Red NATURA 2000, ecosistema que sufre un grave deterioro con impacto negativo tanto paisajístico como medioambiental, añadiéndose que en la situación actual, constituye un problema de inseguridad. Por otra parte, el alcance del mar en los frecuentes temporales se considera acreditado fehacientemente mediante actas levantadas por funcionarios adscritos al Servicio Provincial de Costas en Alicante y por abundante material fotográfico, impactando los oleajes en las viviendas objeto de concesión, lo que impide que interactúe con el sistema dunar ubicado en la parte trasera de las mismas. Aparte, dice la Resolución, que subsistía la causa de posible extinción ( art. 78.1.m) de la Ley de Costas de 1988) por existir riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar. La concesión se considera extinguida -en aplicación de la Disposición Decimosexta del Reglamento General de Costas- por vencimiento del plazo desde el 29 de julio de 2018. por lo que, a tenor de lo establecido en el artículo 72 de la Ley 22/1988, de Costas, y en los artículos 147, 149 y 170 de su Reglamento, se acuerda la demolición y retirada del dominio público marítimo terrestre de las obras e instalaciones objeto de la concesión.

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo, que fue turnado a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (P.O. 294/20), concluyó con sentencia de 30 de septiembre de 2021 , cuya parte dispositiva es del siguiente tenor: << DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. Saura Estruch en nombre y representación de D.<sup>a</sup> Adoracion,

frente a la Resolución de 25 de septiembre de 2019 de la Directora General de la Costa y del Mar, del Ministerio para la Transición Ecológica, dictada por delegación de la Ministra para la Transición Ecológica; con imposición de costas a la parte actora>>

En el F.D. Cuarto se dice: <<Para resolver la cuestión suscitada, prórroga de la concesión otorgada por O.M. de 28/06/1934 para ocupar terrenos de la zona marítimo-terrestre de la playa de Babilonia, parcela nº NUM000 de la AVENIDA000, T.M. de Guardamar de Segura (Alicante), para edificación de una vivienda y baños, posteriormente transferida por O.M. de 21/09/1995, se va a partir de la normativa aplicable que se contiene en el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y en los artículos 172 y siguientes del Reglamento General de Costas (RGC) aprobado por R.D 876/2014, de 10 de octubre, que los desarrollan. El artículo 2 de la Ley 2/2013, que lleva por título "Prórroga de las concesiones al amparo de la normativa anterior", dispone:

"1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia del 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 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 resto del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga.

3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de 75 años. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez prorrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal.

(...)5. Las concesiones así prorrogadas se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas".

Precepto desarrollado por los artículos 172 y siguientes del RGC. En concreto, el artículo 172.3 establece: "Las prórrogas solicitadas se otorgarán siempre que no se aprecien causas de caducidad del título vigente o se esté tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional, en cuyo caso el procedimiento de prórroga se dejará en suspenso".

En relación con dicho artículo 2 de la Ley 2/2013, el apartado III del Preámbulo de la citada Ley indica: "El artículo segundo de la ley establece una prórroga extraordinaria para las concesiones existentes, otorgadas al amparo de la normativa anterior (...) De este modo se da respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018. Debe subrayarse que no se trata de una prórroga indiscriminada,..... la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral que podrá llevar la expulsión de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles".

Esta prórroga del artículo 2 de la Ley 2/2013 ha sido objeto de examen por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, que en su FD 10, apartado b), se pronuncia en los siguientes términos:

"(..) según la exposición de motivos (de la Ley 2/2013), que califica esta prórroga de extraordinaria, la finalidad de la medida legal es dar respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018, buscando la estabilización de derechos y su adaptación a un horizonte temporal semejante al nuevo plazo máximo de duración de las concesiones demaniales, que pasa de treinta a setenta y cinco años ( art. 66.2 LC, en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 2/2013, que no ha sido impugnado en este proceso). La exposición de motivos subraya que no se trata de una prórroga indiscriminada, dado que para las concesiones que amparen usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, se exige el informe del órgano ambiental autonómico. Lo resalta así como "ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral, que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles".

(.....) es de advertir que la prórroga de las concesiones prevista en el artículo 2,..... (i) solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación ( art. 32.1 LC); (ii) llegado el momento de la extinción de la concesión, es la Administración la que decide sobre el levantamiento o mantenimiento de las obras e instalaciones, pudiendo dar continuidad a su explotación o utilización (art. 72.1 y 3); (iii) las exigencias medioambientales no solo quedan cubiertas por el informe autonómico exigido por este precepto, pues, de acuerdo con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, les corresponde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada y su revisión, según dispone la citada Ley 16/2002; y (iv) en último término, la concesión demanial está configurada como un "título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad".

Así las cosas, conforme a dicha doctrina constitucional, en relación con el art. 2º y Preámbulo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, se prevé la posibilidad de prorrogar las concesiones que, como la que aquí nos ocupa, hayan sido otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de tal Ley. Pero, como declaramos en nuestra Sentencia de 25 de noviembre de 2019 (Rec. 107/2018), invocada por la parte actora, posteriormente matizada en nuestras

recientes Sentencias de 25 de mayo de 2021 (Rec. 773/2018), 15 de julio de 2021 (Recursos 484 y 700 de 2016) y 10 de septiembre de 2021 (Rec. 2235/2019), a la vista del citado Preámbulo, la prórroga prevista en el referido art. 2 no se configura como un derecho absoluto, pues no opera de forma automática para todos los concesionarios que lo soliciten, sino que tiene carácter discrecional, responde a una potestad discrecional de la Administración en la que los elementos medulares de la misma quedan reglados y determinados en dicho precepto de la repetida Ley 2/2013, de 29 de mayo. Junto a ello debe tomarse en consideración la finalidad de la prórroga que a la vista del Preámbulo de la Ley, responde a un doble fundamento, por un lado la protección del medio ambiente y por otro, el respeto a la seguridad jurídica que corresponde al titular de la concesión, pero siempre conjugada con el respeto y protección del litoral>>.

En su F.D. Sexto recuerda que <<a tenor de la normativa vigente ya desde 1988, y a diferencia de lo que sucedía con anterioridad, solo se puede permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, estando expresamente prohibidas las edificaciones destinadas a vivienda. Requisito que, conforme se ha expuesto se exige también para la prórroga de las concesiones otorgadas con anterioridad a la Ley 22/1988, como la que nos ocupa>>.

### **Segundo.**

La actora anunció recurso de casación frente a la referida sentencia, identificando como supuesto de interés casacional objetivo el previsto en el art. 88.2.a) LJCA, y, como normas infringidas: el artículo 172 -en concreto su apartado 3- del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC) puesto en relación con los artículos 79 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y 165 y 166 del citado RGC; y, el 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, puesto en relación con los artículos 172 y ss -con especial mención del artículo 174.2.a)- y la D.T. 16ª del RGC. La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) de la Audiencia Nacional lo tuvo por preparado en auto de 2 de diciembre de 2021, emplazando a las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso -Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo, ante la que se han personado -en forma y plazo- recurrente y recurrida.

### **Tercero. Admisión del recurso.**

La Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo, en auto de 16 de marzo de 2022 admitió a trámite el recurso, poniendo de manifiesto <<que en la reciente sentencia de este Tribunal -nº 1530/21, de 20 de diciembre, recurso de casación nº 2032/2020- (referida por la recurrente) se ha resuelto una cuestión estrechamente relacionada con una de las dos cuestiones que aquí se suscitan, lo cual hace aconsejable, teniendo en cuenta lo reciente y aislado de tal pronunciamiento -para formar jurisprudencia mediante la doctrina reiterada a la que se refiere el artículo 1.6 del Código Civil- que la Sala se pronuncie para reafirmar, reforzar o completar aquel criterio o, en su caso, para cambiarlo o corregirlo en los términos -en ambos supuestos- que la Sección de Enjuiciamiento tenga por conveniente>>, precisando que las cuestiones que tienen interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en DETERMINAR:

i) Si previa determinación de su carácter discrecional o reglado, la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, puede ser denegada por razones distintas de las señaladas en el artículo 172.3 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC), como es el caso de razones ambientales o de protección del litoral o de inseguridad para las personas; y,

ii) Si la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en relación con una edificación con destino a vivienda, sólo podrá concederse cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Costas en relación con el art. 25.1.a) de dicha ley.

### **Cuarto. Interposición y Oposición.**

En el escrito de interposición la parte actora, recordando la STS 1530/2021, de 20 de diciembre, recurso de casación 2032/220, en la que ya se resolvió la segunda cuestión casacional planteada en el auto de admisión, al dejar claro que la prórroga de las concesiones de edificación con destino a vivienda otorgadas con anterioridad a la Ley 2/2013 deberían ajustarse a lo dispuesto en el art. segundo de dicha Ley y a los arts. 172 y ss del Reglamento General de Costas y su Disposición Transitoria décimosexta, sin que, en tales casos resulten de aplicación los arts. 25.1º.a) y 32.1 de dicha ley, preceptos a los que la sentencia recurrida otorga un sentido que éstos no tienen.

También, a juicio de la parte, la referida sentencia proporciona respuesta a la primera cuestión casacional al no contemplarse la posibilidad de que se deniegue una prórroga por razones ambientales, como acepta la

sentencia ahora recurrida. Según su criterio, el art. 172 del RD 876/2014, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, establece de forma categórica que las prórrogas solicitadas deben otorgarse siempre con la única excepción de que se aprecie alguna causa de caducidad del título vigente, causas que se detallan en el art. 79 de la Ley de Costas y en los arts. 165 y siguientes del Reglamento.

En último término se interesa de este Tribunal Supremo que fije como doctrina:

a) " Que teniendo carácter reglado la prórroga de las concesiones a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo , no pueden ser denegadas por razones distintas de las señaladas en el artículo 172.3 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre , por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC), sin que proceda denegar tales concesiones discrecionalmente por razones ambientales o de protección del litoral o de inseguridad para las personas".

b) "Que la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior a la Ley 2/2013, es procedente en virtud del artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo , en relación con una edificación con destino a vivienda, sin que se precise dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Costas , en relación con el artículo 25.1.a de dicha ley , habida cuenta de que los requisitos son los previstos en dicho artículo 2 y 172 y ss del RGC de 2014".

Oposición: El Sr. Abogado del Estado considera crucial la sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de la que deduce la necesaria aplicabilidad del art. 32 de la Ley 22/1988 a las solicitudes de prórroga (instadas al amparo de la Ley 2/2013) de concesiones demaniales existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Al respecto, recuerda que en el proceso constitucional seguido contra la referida Ley se imputaban vicios de inconstitucionalidad, entre otros, al art. 2 de la Ley 2/2013, en la medida en que este precepto admitía la prórroga, sin causa justificada, de las concesiones otorgadas al amparo de la Ley de Costas de 1988, afectando a la plena efectividad de la integridad del dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, del acceso a su disfrute por parte de todos, en beneficio indebido de los beneficiarios de la medida. El Tribunal Constitucional hizo una interpretación conforme con el texto constitucional, concretamente con el art. 132 de la Constitución, que se consideraba infringido, condicionando la necesaria interpretación sistemática y conjunta de dicho art. 2 de la Ley 2/2013 con el art. 32 de la Ley 22/1988, lo que determina que la prórroga solo pueda proyectarse sobre actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación fuera del dominio público marítimo-terrestre. Esta interpretación, dice el Abogado del Estado, es la que hace la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional.

Según dicha parte, se impone además una interpretación de la legislación de costas que integre la totalidad de la normativa y los planes de actuación de protección del litoral y de defensa medioambiental pues la Ley 2/2013 no es un texto legal desconectado del resto del ordenamiento jurídico. Hay otras razones que deben ser tenidas en cuenta cuando la Administración ejerce la potestad de conceder o denegar la prórroga de una concesión demanial y así se ha valorado por la Sala de instancia al apreciar razones ambientales y de protección del litoral, que justifican también la denegación de la prórroga, a lo que hay que añadir los problemas de inseguridad para las personas. En definitiva, la Sentencia de la Audiencia Nacional recurrida en casación no hace sino realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico en que lejos de aplicar con automatismo, como pretende la parte recurrente, el artículo 2 de la Ley 3/2012 y 172.3 del Real Decreto 876/2014, aplica de forma integrada la legislación de costas en su conjunto (en particular el artículo 32 de la Ley 22/1988) y la legislación ambiental y de protección del litoral.

Finaliza su escrito de oposición señalando que la Ley 2/2013 no constituye una *lex specialis*, entendida como regulación completa e independiente de las prórrogas de concesiones otorgadas conforme a la legislación anterior, desconectada de la regulación contenida en la Ley 22/1988, sino que ambos cuerpos legales han de ser interpretados de forma conjunta y sistemática y, en consecuencia, también de forma integrada con toda la normativa de protección del litoral y del medio ambiente. En este sentido, cita la disposición transitoria sexta, apartado 1º, de la Ley 22/1988, de Costas, disposición que no fue derogada ni modificada por la Ley 2/2013, y que establece que: "En ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de concesión existente a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongan a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen". Y es claro, añade, que la concesión no puede prorrogarse contraviniendo el art. 32 de la Ley 22/1988, de Costas.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero.

Lo primero que queremos poner de manifiesto es que esta misma cuestión ha sido ya abordada en nuestra Sentencia nº 260/23, de esta misma fecha, a la que nos remitimos en su integridad.

Doctrina contenida en nuestra sentencia nº 1530/21, de 20 de diciembre, recurso de casación nº 2032/2020

El auto de admisión del recurso de casación nos interpela para que reafirmemos, reforcemos o completemos el criterio fijado en esta sentencia o, en su caso, que lo cambiemos o corrijamos, en la medida en que en ese pleito se resolvió una cuestión estrechamente relacionada con una de las dos cuestiones que aquí se suscitan.

Efectivamente, en nuestra sentencia nº 1530/21, de 20 de diciembre, recurso de casación nº 2032/2020, se abordó un asunto litigioso sustancialmente idéntico al presente por lo que habrá que recordar su doctrina.

El proceso se inició frente a la desestimación presunta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de la solicitud de prórroga -28 de julio de 2017, que reitera otra anterior de 1 junio de 2016- de la concesión demanial, formulada por unos hermanos, titulares de una concesión sobre 568,06 m2 de dominio público marítimo-terrestre, en la playa de la Reya, término municipal de Mazarrón (Murcia), ocupados por una edificación con destino a vivienda y parcela. Los recurrentes interesaban que se les reconociera el derecho a la prórroga de la concesión por 75 años con sustento en el art. 2 de la Ley 2/2013 y en los artículos 172 y siguientes del Reglamento General de Costas de 2014.

La Sala de instancia acogió, con ciertas matizaciones, su pretensión con la siguiente fundamentación:

"En el caso de autos, la solicitud de prórroga de la concesión se ha presentado dentro del plazo establecido en la Ley 2/2013 y del artículo 172 del Reglamento General de Costas, obrando acta de inspección de 25 de septiembre de 2014 -folios 309 y 310- levantada con ocasión de la transferencia de la concesión, en la que consta que se efectúa el reconocimiento de la vivienda y parcela y se comprueban que se encuentran en buen estado de conservación, realizándose las medidas oportunas a fin de constar la coincidencia de la ocupación actual con la que figura en el plano obrante en el expediente, otorgándose con posterioridad mediante Resolución de 23 de febrero de 2016 la transferencia de la concesión a los recurrentes, en la que consta que los recurrentes se encuentran al corriente del pago de la concesión.

De otro lado, y a los efectos del artículo 172.3 del RGC , no consta que el título vigente de la concesión haya incurrido en causa de caducidad, ni que se esté tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional, pues nada se esgrime al respecto en el informe de la Demarcación de Costas de 7 de noviembre de 2016, reconociéndose expresamente en el escrito de contestación a la demanda que no consta que se haya iniciado ningún expediente de caducidad.

Aduce el defensor de la Administración, que la caducidad de la concesión es sólo uno de los modos de extinción de la misma y que si existen otras causas de extinción de la concesión -causas que determinan la extinción del derecho de ocupación- carece de sentido otorgar una prórroga de una concesión, cuando tal concesión puede ser extinguida. Añade que una de las causas de extinción según el artículo 163.1.i) del RGC es el rescate, y la Demarcación ha informado que la concesión está incurrida en causa de rescate al existir "proyectos en la zona para continuar y completar el paseo marítimo".

Nada se alega sobre la vinculación de dichos proyectos con la protección del litoral o del medio ambiente, sino que la Demarcación pone el acento en lo que se podría encarecer su ejecución caso de prorrogarse la concesión. En cualquier caso, basta señalar que la alusión a la ejecución de futuros e inciertos "proyectos" en la zona para continuar el paseo marítimo, de los que no consta se haya iniciado su tramitación, no puede servir para denegar la prórroga solicitada.

Asimismo, el hecho de que se hayan extinguido y demolido concesiones en la zona, a lo que también se alude en la contestación, resulta irrelevante a los efectos del presente procedimiento, por cuanto su extinción puede obedecer a diferentes causas.

El informe de la Demarcación de noviembre de 2016 señala, asimismo, que el tramo de costa donde se ubica dicha concesión está en una zona incluida en los "Mapas de peligrosidad y riesgo requeridos por el RD 903/2010 en la Costa española", pero sin añadir nada más. Téngase en cuenta que el citado RD903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, se refiere en su artículo 8 a los mapas de peligrosidad por inundación que, se dice, contemplarán distintos escenarios: a) Alta probabilidad de inundación; b) Probabilidad media de inundación, c) Baja probabilidad de inundación, añadiendo en su apartado 2 , que en las zonas costeras donde exista un nivel adecuado de protección, el mapa de peligrosidad se limitará al escenario de baja probabilidad de inundación. Pues bien, ninguna consideración se hace al respecto en el citado informe, en el que tampoco se alude a procesos erosivos de la línea de costa, etc, debiendo resaltar que en la contestación si bien se transcribe el citado informe de la Demarcación no se hace especial incidencia en este punto, ni se conecta la situación del tramo, por ejemplo, con la causa de extinción de la concesión contemplada en el artículo 78.1.m) de la Ley 22/1988, de Costas . En consecuencia, no se puede considerar acreditadas razones ambientales o de protección del litoral que pudieran justificar la denegación de la prórroga de la concesión.

De otra parte, el hecho de que la vivienda se encuentre en la ribera del mar, sin efectuar mayores consideraciones, tampoco es causa de denegación de la prórroga de la concesión, sin perjuicio de que dicha circunstancia pueda tomarse en consideración para modular el tiempo de duración de la misma ex artículo 174, último párrafo del RGC , transcrito en el Fundamento de Derecho precedente.

Por todo lo cual, considera la Sala que procede anular la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de prórroga impugnada, por ser contraria a Derecho".

Frente a esta decisión, el Abogado del Estado interpuso recurso de casación, en el que consideró que la prórroga concedida infringía la normativa aplicable y, en particular, el artículo 25 en relación con el 32 de la Ley de Costas, porque dicha sentencia no tenía en consideración que la prórroga de concesiones transitoriamente vigentes solo podrá concederse cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Costas, es decir, cuando se trate de instalaciones o actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, apreciación que -según refiere- es compartida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 233/2015 (Fundamento 10), donde considera que la prórroga regulada en esta norma "sólo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación ( art. 32.1 LC )".

Añadía que, conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1, al que se remite el artículo 32, los usos prohibidos (entre los que se encuentran los alojativos) son improrrogables. Por lo tanto, la sentencia estaría permitiendo el otorgamiento de prórrogas a concesiones demaniales respecto de instalaciones que admiten otra ubicación o emplazamiento y las destinadas a uso de residencia o habitación.

La controversia coincide, en esencia, con una de las cuestiones jurídicas que se nos plantean en el auto de admisión del recurso de casación aquí concernido, esto es, si la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en relación con una edificación con destino a vivienda, sólo podrá concederse cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Costas, en relación con el artículo 25.1.a) de dicha ley.

A esta cuestión nuestra sentencia, después de analizar la normativa que resultaba de aplicación, dio la respuesta siguiente:

"Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional.  
De lo razonado hasta ahora, cabe deducir lo siguiente:

1) Las concesiones ordinarias de edificaciones con destino a vivienda otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 en zona de dominio público marítimo-terrestre pueden ser objeto de prórroga excepcional, conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 2/2013, en relación con el artículo 172.1 y la disposición transitoria decimosexta del Reglamento de Costas de 2014.

2) El plazo de duración de esa prórroga dependerá del uso: en las concesiones destinadas a vivienda y zonas asociadas, será de hasta un máximo de 75 años.

3) No cabe confundir, a estos efectos, la solicitud de nuevas concesiones que impliquen usos prohibidos según la Ley 2/2013, con la solicitud de prórroga extraordinaria de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley o, en su caso, a la de la Ley 22/1988. En aquel caso, sí serían de aplicación los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas, mientras que en éste habría de aplicarse lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley 2/2013 y en los correspondientes preceptos del Reglamento de Costas de 2014.

Estas consideraciones nos llevan a dar respuesta a la cuestión de interés casacional suscitada en el auto de admisión en los siguientes términos:

Conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2013 (modificativa de la Ley 22/1988, de Costas) y al Reglamento General de Costas de 2014, la prórroga de las concesiones de edificación con destino a vivienda otorgadas con anterioridad a esta ley deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo segundo de dicha ley y en los artículos 172 y siguientes y Disposición transitoria decimosexta del citado Reglamento, sin que en tales casos resulten de aplicación los artículos 25.1.a) y 32.1 de dicha ley".

En definitiva, se rechazaba la tesis del Abogado del Estado a la que antes aludíamos y se confirmaba la sentencia, aceptando la prórroga de las concesiones de ocupación y aprovechamiento sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas con anterioridad a la ley 2/2013, que tuvieran como destino usos y aprovechamientos incompatibles con la previsión contenida en el art. 32 de la ley 22/21988, de 28 de julio, de Costas, que impide en el demanio actividades o instalaciones que, por su naturaleza, puedan tener otra ubicación, como acontece con las instalaciones destinadas a vivienda.

Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional parece que ha cambiado su propio criterio y proporciona ahora relevancia al mandato contenido en el art. 32 de la Ley 22/1988, de Costas, junto a otras consideraciones, llegando a conclusión distinta de la de entonces.

**Segundo.** *El marco normativo de las prórrogas de las concesiones demaniales en la legislación de costas.*

Al efecto, debemos traer a colación los preceptos correspondientes de la Ley de Costas 22/1988, de la Ley 2/2013 que la modifica y del Reglamento General de Costas de 2014 (aprobado por RD 876/2014), que resultan relevantes para la decisión a adoptar.

A) La Ley 22/1988 y sus Disposiciones Transitorias Primera y Cuarta .

El legislador de 1988 era tan consciente de la gravísima situación en la que se encontraba la costa española en ese momento que en su Exposición de Motivos se hizo eco expresamente de ello, señalando: "España es uno



de los países del mundo donde la costa, en el aspecto de conservación del medio, está más gravemente amenazada, y hora es ya de poner fin a su grave y progresivo deterioro y a las alteraciones irreversibles de su equilibrio".

En el referido preámbulo apuntaba también una serie de causas que habían coadyuvado a ese resultado no deseable y citaba, entre otras, los graves fallos de la legislación hasta entonces vigente, así como la actitud meramente pasiva de la Administración en el otorgamiento de títulos de ocupación o uso, junto al tratamiento indiferenciado de autorizaciones y concesiones, y la generalización de éstas, con lo que ello había supuesto de ampliación de los derechos de sus titulares sobre el dominio público.

Tratando de poner freno a ese grave deterioro de la costa, pero siempre dentro de un marco general de respeto a los derechos adquiridos, el legislador de 1988 vino a introducir un "cuidadoso régimen transitorio" con el objetivo de permitir la adaptación de las situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley a la nueva regulación. Y, en este sentido, señalaba en la Exposición de Motivos de la ley que "el criterio básico que se utiliza consiste en establecer la plena aplicabilidad de las disposiciones de la Ley sobre la zona de servidumbre de protección y de influencia únicamente a los tramos de costa que todavía no están urbanizados y en los que los propietarios del suelo no tienen un derecho de aprovechamiento consolidado conforme a la legislación urbanística. En cambio, en las zonas urbanas o urbanizables, en las que sí se han consolidado tales derechos de aprovechamiento, no se aplican las determinaciones sobre la zona de influencia y la anchura de la servidumbre de protección se limita a 20 metros, es decir, la misma extensión que correspondía a la servidumbre de salvamento según la legislación de Costas que ahora se deroga. Con los criterios de la nueva Ley se evita, por una parte, la incidencia sobre derechos adquiridos en términos que pudieran originar una carga indemnizatoria que gravitaría fundamentalmente sobre la Administración Urbanística y, por otra parte, se excluye también la necesidad de afrontar un proceso de revisión del planeamiento que introduciría un factor de inseguridad en las expectativas de edificación".

Y añadía: "En este contexto, se regula con precisión la situación de las edificaciones existentes que resulten incompatibles con las disposiciones de la nueva Ley. Si se construyeron ilegalmente, se abre la posibilidad de legalizarlas, cuando sea posible por razones de interés público. Si se construyeron legalmente, se respetan los derechos adquiridos, atemperando la situación de la obra a la naturaleza del terreno en que se emplaza. Si está en el dominio público, se mantiene la concesión hasta su vencimiento; si está en la zona de servidumbre de tránsito, queda fuera de ordenación con las consecuencias previstas en la actual legislación urbanística; por último, si está en el resto de la zona de servidumbre de protección, se permiten obras de reparación y mejora de cualquier tipo, siempre que, lógicamente, no supongan aumento de volumen de las ya existentes".

De acuerdo con la expresada finalidad, el legislador de 1988 vino a establecer claramente, con carácter general y de cara al futuro, que determinados usos quedarían prohibidos a partir de entonces en nuestras costas. Así ocurrió, singularmente y por lo que ahora interesa, con las "edificaciones destinadas a residencia o habitación", que quedaron prohibidas en la zona de servidumbre de protección [artículo 25.1.a)].

Y, en esa línea, el artículo 32 dispuso en sus dos primeros apartados:

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

2. A estos efectos, y cualquiera que sea el título habilitante de la ocupación y la Administración que lo otorgue, quedarán expresamente excluidas las utilizaciones mencionadas en el artículo 25.1, excepto las del apartado b), previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros, y el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados".

En cuanto al régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre, esta es una de las novedades más significativas de la Ley de Costas y supuso un giro radical frente a la legislación anterior -Ley de Costas de 1969- que no limitaba los usos para los que podría otorgarse título administrativo, de manera que se podían obtener concesiones para cualquier uso.

Sin embargo -y de acuerdo con el objetivo indicado en la Exposición de Motivos- se intentó conciliar esa decisión, tan drástica como necesaria, con el respeto a determinadas situaciones jurídicas consolidadas. Por eso, las disposiciones transitorias de la ley dulcificaron el rigor de aquellos preceptos y precisaron las condiciones en que determinados usos, construcciones y concesiones anteriores podrían subsistir después de la entrada en vigor de aquélla, así como la conversión de titularidades dominicales amparadas en sentencia judicial firme o en el Registro de la Propiedad en concesiones administrativas.

A esta segunda situación se refería la Disposición Transitoria Primera, cuyo tenor literal era el siguiente:

"1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución, los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, y se inscribirá en el Registro a que se refiere el artículo 37.3.

2. Los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar amparados por los títulos a que se refiere el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar, en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la disposición transitoria cuarta. Asimismo, tendrán preferencia, durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos. Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquéllos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

3. En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente Ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras.

4. En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de esta Ley, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquélla para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedarán sujetos al régimen establecido en el apartado primero de esta disposición, computándose el plazo de un año para la solicitud de la concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde."

Como declaró el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, la Ley de Costas de 1988 transformó esas titularidades dominicales privadas en concesiones administrativas lo que implicaba una muy singular forma de expropiación, en la que la razón de utilidad pública venía declarada por la propia Constitución.

La Ley reconoce a los afectados por esta situación un auténtico derecho a obtener la concesión administrativa por el plazo establecido -y, en su caso, la prórroga- ya que dicha concesión no es otra cosa, en la doctrina constitucional, que el justiprecio de una expropiación ordenada por la propia Constitución.

La Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Costas se refiere a una situación diferente. Dice así:

"1. Las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, sin la autorización o concesión exigible con arreglo a la legislación de costas entonces vigente, serán demolidas cuando no proceda su legalización por razones de interés público.

2. En las obras e instalaciones legalizadas conforme a lo previsto en el apartado anterior, así como en las construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, cuando fuera exigible, autorización de la Administración del Estado otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarias a lo establecido en la misma, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión.

b) Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, no se permitirán obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exija la higiene, ornato y conservación previa autorización de la Administración del Estado. Esta no se otorgará si no se garantiza cuando sea necesario la localización alternativa de la servidumbre.

c) En el resto de la zona de servidumbre de protección y en los términos en que la misma se aplica a las diferentes clases de suelo conforme a lo establecido en la disposición transitoria tercera, podrán realizarse, previa autorización de la Administración del Estado, obras de reparación y mejora, siempre que no impliquen aumento de volumen de las construcciones existentes y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En caso de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse íntegramente a las disposiciones de esta Ley."

Esta Disposición Transitoria es la que resulta aplicable al caso de autos. Efectivamente, la edificación destinada a vivienda, ubicada en la parcela núm. NUM000 de la AVENIDA000, en el término municipal de Guardamar del Segura (Alicante), que ocupa una porción de la playa de Babilonia, traía causa de una concesión administrativa otorgada en 1934 al causante de Dña. Adoracion. Dicha concesión en su origen, como se señala en la propia Resolución administrativa impugnada, era por plazo ilimitado.

Como se infiere de esta Disposición, el destino de las edificaciones es el de ser demolidas al extinguirse la concesión, ya que contradicen lo establecido en la Ley, singularmente en nuestro caso lo establecido en el art. 32 en relación con el art. 25.1, al estar destinadas a vivienda. Al no señalarse un plazo específico de duración de estas concesiones, que ya no pueden ser a perpetuidad, se les aplicará el plazo máximo de treinta años establecido con carácter general para las concesiones en el art. 62.2 de la Ley de Costas en su redacción original.

Este plazo se contará desde la entrada en vigor de la Ley de 1988, según se establece expresamente en el apartado 3 de la Disposición Transitoria Decimocuarta del Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que dice así: "3. Se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley de Costas el mantenimiento de concesiones a perpetuidad por tiempo indefinido, sin plazo limitado o por plazo

superior a treinta años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley, siempre que no hayan superado o superen el plazo máximo de noventa y nueve años. En todos estos casos, las concesiones vigentes se entenderán otorgadas por el plazo máximo de treinta años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley de Costas, sin perjuicio de la posibilidad de revisión de otras cláusulas conforme a lo previsto en el apartado anterior."

La concesión aquí concernida fue otorgada en su origen a perpetuidad, por lo que una vez entrada en vigor la Ley de Costas mutó en una concesión por un plazo máximo de treinta años contados desde esa fecha.

Ese mismo criterio se plasma posteriormente en la Disposición Transitoria Decimosexta del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, que desarrolló las previsiones de la Ley 2/2013.

Finalmente, la Disposición Transitoria Sexta de la Ley de Costas de 1988 prohíbe la prórroga de todas aquellas concesiones existentes a su entrada en vigor cuyas condiciones se opongán a lo establecido en ella o en sus normas de desarrollo.

Sin embargo, las concesiones contempladas en las Disposiciones Transitorias Primera y Cuarta pueden ser prorrogadas pese a lo dispuesto en la DT 6ª, una vez que finalizan los plazos establecidos en ellas, conforme al art. 2 de la Ley 2/2013, que modifica la Ley de Costas de 1988, y si esa prórroga fuere posible con arreglo al nuevo régimen jurídico, debemos determinar a continuación si su otorgamiento por la Administración tiene carácter reglado o potestativo, lo que resulta relevante para la decisión del pleito y de la cuestión casacional.

Ya hemos anticipado que, a juicio del recurrente, la prórroga resulta obligada salvo que concurra causa de caducidad.

Pero las Disposiciones Transitorias Primera y Cuarta permiten mantener durante el tiempo establecido en ellas situaciones que son incompatibles con los mandatos de la Ley de Costas en cuanto contradicen abiertamente el art. 32 en relación con el art. 25.1 de la Ley.

#### B) La Ley 2/2013

La Ley 2/2013 vino a modificar, en lo que ahora nos ocupa, la situación que había dibujado la ley de 1988, y así lo advirtió expresamente en su Exposición de Motivos, al señalar:

"En relación con el régimen concesional, la ley introduce importantes cambios. Se modifica el plazo máximo de duración de las concesiones que pasa a ser de setenta y cinco años (al igual que el fijado en la mencionada Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Texto Refundido de la Ley de Aguas). Además, se permite la transmisión mortis causa e inter vivos de las concesiones."

Y se refería a la posibilidad de prorrogar las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior en los siguientes términos:

"El artículo segundo de la ley establece una prórroga extraordinaria para las concesiones existentes, otorgadas al amparo de la normativa anterior. También se prevé expresamente la aplicación de esta prórroga a aquellos que sin ser concesionarios, sí son titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley de Costas . Si bien, con carácter previo deberá solicitarse la correspondiente concesión.

De este modo, se da respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018. Debe subrayarse que no se trata de una prórroga indiscriminada, sino que su otorgamiento requiere un informe del órgano ambiental autonómico, en los casos en que se trate de ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Este es un ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles. Con carácter general, el plazo máximo de esta prórroga extraordinaria se fija en setenta y cinco años para hacerla coincidir con el nuevo plazo máximo por el que se podrán otorgar las concesiones. Con ello se busca estabilizar los derechos y adaptarlos a un horizonte temporal que sea semejante".

El referido artículo segundo de la Ley 2/2013, en cuanto ahora interesa, dispone:

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

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

La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas , previa solicitud de la correspondiente concesión.

Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos.

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.

3. La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior, y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal.

4. En el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma.

Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común .

5. Las concesiones así prorrogadas se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas."

En definitiva, la Ley 2/2013, que modificó la Ley 22/1988, admite la posibilidad de que las concesiones otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor puedan ser prorrogadas de acuerdo con lo previsto en su artículo segundo , en el que, además de regular la cuestión atinente al plazo para solicitar la prórroga, se dispone que la duración de la prórroga debería graduarse en función de los usos, pero siempre con un límite temporal máximo, que fijaba en setenta y cinco años.

No distingue la Ley entre los distintos tipos de concesiones, por lo que hay que entender que la posibilidad de prórroga se extiende tanto a aquellas que tenían naturaleza compensatoria por la pérdida de titularidades dominicales y que nacieron al amparo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas, supuesto al que se refiere expresamente el apartado 1, como aquellas otras que habían sido otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor pero que se mantenían vigentes en el tiempo -treinta años- en virtud de la Disposición Transitoria Cuarta, incluso cuando amparaban ocupaciones del dominio público marítimo-terrestre (edificaciones con destino a vivienda) incompatibles con los mandatos contenidos en los arts. 32 y 25.1 de la Ley de Costas.

El Tribunal Constitucional se enfrentó a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra esta Ley, recurso que se fundaba en el supuesto exceso incurrido por el legislador, desbordando los límites y condicionamientos del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre establecidos explícita o implícitamente en la propia Constitución ( STC 233/15).

C) El Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014.

Este Reglamento fue publicado con la finalidad de desarrollar las previsiones de la Ley 2/2013. Es por ello que, en su preámbulo, declaró que:

"pretende ser un instrumento eficaz en la consecución de los principios que inspiraron la modificación de la legislación de costas, a saber, la protección del litoral y la seguridad jurídica".

Y añadió:

"Asimismo este Reglamento General de Costas desarrolla con detalle el régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones a las que se refiere el 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 -pieza clave de la reforma de 2013-, fijando, en el caso de las concesiones ordinarias, el plazo máximo de duración de la prórroga en función de los usos, que en ningún caso podrá exceder de los setenta y cinco años.

En definitiva, este nuevo reglamento tiene la inequívoca vocación de colaborar con la ley para proteger el dominio público marítimo-terrestre".

En coherencia con esa declaración de intenciones, el reglamento incluyó en su articulado toda una serie de previsiones al efecto, entre las que podemos destacar -en lo que ahora interesa- las siguientes:

Artículo 135. Duración de la concesión .

"1. Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes ( artículo 66.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio ).

2. El plazo será el que se determine en el título correspondiente. En ningún caso estos plazos podrán exceder de setenta y cinco años ( artículo 66.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio ).

3. Los plazos máximos se fijarán teniendo en cuenta tanto el objeto de la solicitud como las circunstancias que se indican en este artículo.

4. De acuerdo con el objeto de la solicitud, los plazos máximos por los que se podrán otorgar las concesiones son los siguientes:

a) Usos destinados a actuaciones ambientales: hasta un máximo de 75 años.

b) Usos que desempeñan una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: hasta un máximo de 50 años.

c) Usos que presten un servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio: hasta un máximo de 30 años.

5. El título otorgado podrá fijar un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro del límite temporal máximo de setenta y cinco años en el que queda integrado el tiempo de duración de la concesión y las posibles prórrogas.

En todos estos casos, para la determinación de los plazos se tendrá en cuenta la adecuación al medio de la instalación, el grado de interés que represente para el dominio público marítimo-terrestre o sus usuarios, su ubicación en ribera del mar o fuera de la misma y el contenido del estudio económico-financiero o, en su defecto, el volumen de la inversión a amortizar.

Asimismo, la determinación del plazo de la concesión tendrá en cuenta los siguientes criterios:

a) El impacto paisajístico del objeto de la concesión que se solicita.

b) La protección ecológica de la interacción mar-tierra derivada de la aplicación de las normas de gestión integral costera o de protección marina.

c) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en los planes de ordenación de los recursos naturales cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a los criterios informadores de dichos planes.

d) Los efectos del objeto de la concesión que se solicita en la planificación de conjuntos históricos BIC cuando las construcciones o instalaciones derivadas de las concesiones hubieran quedado fuera de ordenación o figura equivalente, o fueran, en general, contrarias a la protección prevista en el correspondiente plan o en la declaración del BIC.

En el caso de las concesiones a las que se refieren las letras b) y c) del apartado 4, los plazos máximos previstos para cada uso podrán ser ampliados en una quinta parte del plazo máximo previsto para cada uno de esos usos cuando el solicitante hubiera presentado un proyecto para la regeneración de playas y lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático que fuera expresamente aprobado por la Administración, lo que se hará constar en el correspondiente título."

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.

3. Las prórrogas solicitadas se otorgarán siempre que no se aprecien causas de caducidad del título vigente o se esté tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional, en cuyo caso el procedimiento de prórroga se dejará en suspenso.

4. Las concesiones así prorrogadas, excepto aquellas a las que se refiere el último párrafo del apartado 1, se registrarán en todo lo demás por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y este reglamento".

Artículo 174. Fijación del plazo máximo de las prórrogas.

"La duración de esta prórroga en ningún caso excederá de setenta y cinco años.

Para la fijación del plazo máximo de las prórrogas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

2. El plazo por el que se prorrogarán las concesiones ordinarias se establecerá de acuerdo con los siguientes usos:

a) Destinados a vivienda y zonas asociadas: Hasta un máximo de 75 años.

(...)

La resolución por la que se otorgue la prórroga de concesiones ordinarias reducirá el plazo máximo previsto en los apartados anteriores en una quinta parte cuando las instalaciones se ubiquen en ribera del mar".

Artículo 175. Criterios para la graduación de los plazos máximos de las prórrogas.

" 1. Los plazos máximos previstos para cada uso en el artículo anterior, excepto las concesiones a las que se refiere el artículo 172.1, último párrafo, de este reglamento, podrán ampliarse dentro de ese límite de setenta y cinco años en una quinta parte en los siguientes supuestos:

a) Que el concesionario financie proyectos de regeneración de playas o de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático que sean aprobados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

b) Que el concesionario se comprometa a llevar a cabo sobre el espacio concedido una inversión añadida a la prevista en la concesión inicial que sea de interés para mejorar la actividad vinculada en cuanto a la eficiencia energética, de ahorro en el consumo del agua o la calidad ambiental, y siempre que el concesionario no esté legalmente obligado a ello. Dicho compromiso se incluirá entre las cláusulas de la resolución que otorgue la prórroga.

c) Que el concesionario financie y ejecute, en el ámbito de la concesión o de su entorno, actuaciones adicionales a las previstas en la concesión inicial vinculadas al tratamiento del borde marítimo para facilitar su utilización pública gratuita o de mejora de la accesibilidad pública. Dichas actuaciones deberán ser aprobadas previamente por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

d) Que tras el otorgamiento de una concesión que ampare la ocupación para una actividad del sector de la acuicultura, el concesionario se adhiera, con carácter permanente y continuado, al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS) o se comprometa a disponer de un sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996.

2. Tratándose de concesiones que originariamente hubieran sido otorgadas en retribución de la ejecución de una obra pública, la fijación de la duración de la prórroga se realizará teniendo en cuenta el plazo establecido en el título originario, respetando los plazos máximos señalados en el artículo anterior."

Nuestra sentencia nº 1530/21, de 20 de diciembre, recurso de casación nº 2032/2020, sostuvo que del tenor de estos preceptos se infería, sin duda alguna, que estas disposiciones reglamentarias -que deben considerarse ajustadas a las previsiones legales- vinieron a concretar las condiciones en que podrían ser prorrogadas las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, fijando el plazo máximo de duración de la prórroga en setenta y cinco años.

Y, con mayor claridad aún, el Reglamento despejó expresamente cualquier duda que -hipotéticamente- pudiera existir acerca de la posibilidad de prorrogar concesiones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, estableciendo al respecto en su Disposición transitoria decimosexta. Régimen de la revisión de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

"1. Se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, el mantenimiento de concesiones a perpetuidad, por tiempo indefinido o sin plazo limitado. En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo. (...)"

D).- El art. 20 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

En el Preámbulo de esta Ley se señala como medida justificativa de éste y otros preceptos, la necesidad de contemplar la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión de políticas sectoriales, como es, entre otras, la de costas.

Dice así el precepto:

"Artículo 20. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre.

1. La planificación y gestión del medio marino se orientarán al incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático. 2. La planificación y gestión de la costa deberán adecuarse a las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, elaborada en

cumplimiento de la disposición adicional octava 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 perseguirá los siguientes objetivos: a) Incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática. b) Integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española. 3. Con el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimoterrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 ter de dicha ley. A estos efectos, también se estará a lo previsto en otra normativa aplicable, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa. 4. Los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimoterrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de esta ley en incumplimiento de lo previsto en este artículo."

Retengamos del precepto el apartado que establece diversas condiciones para la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, entre ellas llevarlo a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, título que contiene el art. 32, cuya aplicación es discutida en nuestro caso.

E).- El Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

Pese a que este Real Decreto no estaba vigente en el momento en el que se siguió el procedimiento para obtención de la prórroga de la concesión de la que era beneficiaria, junto con otros, la recurrente, debe ser traído a colación por su afectación al régimen jurídico de las prórrogas de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, pudiendo ser instrumento de interpretación de las normas a que antes hemos hecho referencia.

Con carácter general, el Preámbulo del Real Decreto justifica la reforma en la STC núm. 233/2015 y en las nuevas previsiones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo:

"Así, la presente reforma del Reglamento General de Costas debe adaptarse a las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en resolución de los recursos formulados contra 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, en especial a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 233/2015 de 5 de noviembre, en la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos 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 desarrollar las nuevas previsiones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, cuyo artículo 20 y disposición derogatoria única acaban de ser expresamente declarados constitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2022, de 30 de junio (desestimatorio del recurso de inconstitucionalidad números 1062-2022, interpuesto por la Xunta de Galicia contra el artículo 20 y disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética). (...)"

Relevante para nuestro pleito es la modificación de los artículos 135, 172 y apartado 1 de la Disposición Transitoria Decimosexta del Reglamento General de Costas, preceptos a los que proporciona la siguiente redacción:

"Artículo 135. Otorgamiento y duración de la concesión y sus posibles prórrogas.

1. Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes.

2. Para el otorgamiento de concesiones y sus prórrogas, la Administración tendrá en cuenta la adecuación al medio de la actividad o instalación, el grado de interés que represente para el dominio público marítimo-terrestre o sus usuarios, el estado y evolución de los ecosistemas, el grado de afección a la biodiversidad y, en particular, a las especies amenazadas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera, la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa, así como otras razones de interés público debidamente motivadas.

3. El plazo de duración será el que se determine en el título correspondiente y en ningún caso este plazo, incluidas todas sus posibles prórrogas, podrá exceder de setenta y cinco años computados desde el otorgamiento del título, sin perjuicio de que se pueda solicitar una nueva concesión.

En función del tipo de uso, el plazo máximo de duración de las concesiones, incluidas todas sus posibles prórrogas, no podrá exceder de 75 años para proyectos de restauración y conservación de ecosistemas marinos o costeros, obras encaminadas a garantizar el uso público y la integridad del dominio público marítimo-terrestre y cultivos marinos, 50 años para instalaciones de servicio público que, por su naturaleza, requieran la ubicación del dominio público y 30 años para el resto de actividades e instalaciones.

4. El título otorgado podrá fijar un plazo de duración inferior a los establecidos en el apartado anterior y prever, a su vez, prórrogas de igual o inferior duración al plazo inicial concedido, sin exceder el límite temporal máximo establecido para cada tipo de uso.

Para determinar la duración de cada concesión y sus posibles prórrogas, se tendrá en cuenta la naturaleza de la actividad objeto de la solicitud y las características del tramo de costa donde se pretenda ubicar, evaluando los siguientes criterios:

- a) Posibles impactos sobre las especies y ecosistemas marinos y costeros
- b) Efectos sobre la erosión costera
- c) Dinámica costera del tramo de costa
- d) Efectos previsibles del cambio climático en el tramo de costa
- e) Impacto acumulativo de las ocupaciones en el tramo de costa
- f) Integración de la actividad o instalación en el paisaje
- g) Ubicación en ribera del mar o fuera de ésta
- h) Aportación a la conservación del dominio público marítimo-terrestre
- i) Volumen de la inversión a amortizar

5. Los plazos de las concesiones se adecuarán, en todo caso, a los objetivos definidos en los planes de ordenación de los recursos naturales y en cualquier otro instrumento de ordenación del litoral que sean aplicables, siempre sin exceder los plazos máximos previstos en este artículo. No se podrán otorgar ni prorrogar concesiones si su objeto es contrario a dichos planes e instrumentos.

Asimismo, los plazos de las concesiones se adecuarán a la planificación de los bienes culturales protegidos e incluidos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural y del Inventario General de Bienes Muebles, en adelante, "bienes culturales protegidos", definida en el correspondiente plan o declaración del bien, siempre que no se excedan los plazos máximos previstos en este artículo.

6. Cuando, en aplicación de lo previsto en cualquier otra norma española o europea, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, se deban establecer medidas para prevenir la degradación de los ecosistemas costeros y marinos, los plazos de las concesiones se adecuarán a estas circunstancias.

7. No se podrán otorgar concesiones ni prórrogas de las mismas cuando las obras o instalaciones, no siendo obras marítimas ni cultivos marinos, soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 78.1.m) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, o contravengan el artículo 32 de la citada Ley."

Sobre esta reforma puntual, el Preámbulo del Real Decreto señala que atiende la necesidad de disponer de una regulación que module y objetive la decisión sobre el otorgamiento de concesiones y prórrogas y su duración, en función de exigencias derivadas de la legislación vigente y de lo estipulado en convenios internacionales suscritos por España. Todo ello con el fin último de garantizar que el dominio público marítimo-terrestre sea debidamente protegido para el uso y disfrute públicos y asegurar su conservación y la protección de sus características naturales. En este sentido, se considera en el Preámbulo que la resolución de otorgamiento o denegación de una concesión o de una prórroga no puede ser, por tanto, arbitraria y debe realizarse conforme a criterios objetivos contemplados en la normativa nacional e internacional. Al efecto, refiere el contenido de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, cuando aborda la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre y las medidas 23 y 24 de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, aprobada el 24 de julio de 2017, en aplicación de la disposición adicional octava 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.

También justifica el Preámbulo la reforma de este precepto en la necesidad de clarificar, de acuerdo con lo regulado en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, lo expresamente recogido en reiterada jurisprudencia, de que las concesiones y sus prórrogas no pueden amparar usos prohibidos en espacios de dominio público marítimo-terrestre, lo que debe quedar claramente regulado en el reglamento y de esta forma responder a los principios constitucionales de legalidad, de jerarquía normativa y de seguridad jurídica.

El Real Decreto da nueva redacción al art. 172 en el sentido siguiente:

" Artículo 172. Prórroga extraordinaria 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, sin que sea posible superar, para aquellas que se prorroguen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición



energética, el plazo máximo de 75 años computados desde el otorgamiento del título original. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de la citada ley en incumplimiento de lo previsto en el apartado 4 del artículo veinte de la misma.

La prórroga se podrá otorgar igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, previa solicitud de la correspondiente concesión, con el límite temporal de 75 años a contar desde el inicio de este derecho.

Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos ni podrá amparar actividades o instalaciones que contravengan lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

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 que se extinga el 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, y no excederá de 75 años computados desde el otorgamiento inicial de la concesión.

3. Las solicitudes de prórroga contempladas en el presente artículo se resolverán aplicando lo establecido en el artículo 135 y de acuerdo con el procedimiento establecido en la sección 2.ª del capítulo VI del título III de este Reglamento, siempre que no se aprecien causas de caducidad del título cuya prórroga se solicita, en cuyo caso procederá su denegación, o se esté tramitando un procedimiento de caducidad de dicho título, en cuyo caso el procedimiento de prórroga se dejará en suspenso.

4. Las concesiones así prorrogadas se registrarán en todo lo demás por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, y este reglamento."

El Real Decreto suprime, además, los arts. 174, 175, 176 y 177 del Reglamento General de Costas.

También se da nueva redacción al apartado 1 de la disposición transitoria decimosexta, que queda redactado de la siguiente forma:

" Disposición transitoria decimosexta. Régimen de la revisión de concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo .

"1. Se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, el mantenimiento de concesiones a perpetuidad, por tiempo indefinido o sin plazo limitado. En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y 172 de este Reglamento siempre que no se supere, para aquellas que se prorroguen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, el plazo máximo de 75 años computado desde el otorgamiento inicial de la concesión."

El art. 172, en su nueva redacción, impide de forma directa la prórroga de aquellas actividades o instalaciones que contravengan lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, cuando dicho precepto en su redacción original no establecía esta restricción.

Indudablemente una instalación destinada a residencia o habitación contraviene el art. 32 de la Ley de Costas que solo permite la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación.

Reproducimos por su interés la justificación de estos cambios en el Preámbulo del Real Decreto:

"Así, la STC 233/2015, al evaluar desde la perspectiva de su adecuación al orden constitucional el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, lo mantuvo vigente en sus términos, si bien ofreció una regla para su correcta interpretación consistente en señalar que en el trámite de las prórrogas extraordinarias que puede otorgar la Administración (carácter potestativo) para prolongar la vigencia de las concesiones previas a la entrada en vigor de aquella ha de tenerse en cuenta la naturaleza de la actividad amparada por cada concesión y constatar que la naturaleza de esta exija desarrollarse en espacios calificados de dominio público estatal ( artículo 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio ), así como que ello en ningún caso menoscaba las competencias de las comunidades autónomas" (...)

La supresión de los artículos 174 a 177, así como la modificación de los artículos 135 y 172.3, en cuanto al procedimiento relativo al otorgamiento de las prórrogas extraordinarias, también se justifican como necesarias para adaptar el Reglamento General de Costas a lo establecido en el artículo 20.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, recientemente declarado constitucional por la STC 90/2022, de 30 de junio.

Esta reforma se inspira en parte en la STC 233/2015, resolución que no se limitó a declarar la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos 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, sino que también realizó consideraciones

adicionales para preservar la constitucionalidad de determinados preceptos, en particular el art. 2, como hemos visto anteriormente.

### **Tercero.** *La incidencia de la STC 233/2015 en la cuestión litigiosa.*

La sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, del Pleno del Tribunal Constitucional, dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad 5012/2013, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con diversos preceptos 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.

Como hemos anticipado, la Sala de instancia consideró relevante esta sentencia para la decisión de la cuestión litigiosa y también el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, justifica en gran medida la reforma en la necesidad de adaptarlo a lo indicado en ella.

Entre las normas impugnadas de la ley 2/2013 estaba el artículo 2, precepto relativo a la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior. Consideraban los recurrentes que la regulación de las prórrogas, sin suficiente causa justificativa, afectaba a la plena efectividad de la integridad del dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, del acceso a su disfrute por parte de todos, en beneficio indebido de los beneficiarios de la medida. La crítica se centraba fundamentalmente en la extensión de las prórrogas de las concesiones otorgadas o mantenidas en virtud de las disposiciones transitorias de la Ley de Costas de 1988 a las que ya nos hemos referido ampliamente en esta sentencia.

Sobre la posibilidad de innovar en esta materia con la nueva ley de 2013, el Tribunal recordó que no se podía identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma y que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia ( STC 341/2010, de 28 de junio, FJ6), de suerte que esta noción consustancial al principio democrático otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. Señaladamente, de la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que delimitan el contorno de la discrecionalidad del legislador, lógicamente más reducido cuando afecta al núcleo de los bienes demanializados ex art. 132.2 CE y más extenso cuando se trata de definir el dominio público de configuración legal o el régimen legal de uso de los bienes de dominio público. Para el Tribunal, la solución no vendrá dada por la mera comparación entre la Ley de Costas de 1988 y la Ley 2/2013 objeto del recurso, pues la primera no constituye parámetro válido para determinar la constitucionalidad de la segunda.

La constitucionalidad del art. 2 de la Ley 2/2013 se aborda en el Fundamento Jurídico Décimo de la sentencia que dice así:

"10. El art. 2 de la Ley 2/2013 establece el régimen de prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior. Se impugnan en conexión los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera LC , en la redacción dada por el art. 1.39 de la Ley 2/2013 . a) Para enmarcar debidamente el análisis de los distintos motivos de impugnación que recaen sobre este conjunto de preceptos, procede recordar que, en la STC 227/1988 , este Tribunal advirtió que "los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles, en el plano de la efectividad no puramente formal de las normas jurídicas, con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que el art. 132.1 de la Constitución consagra, pues el significado y el alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales, sino que se extienden en sentido sustantivo a asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, cuya incongruencia con la cesión ilimitada en el tiempo del dominio útil o aprovechamiento privativo resulta patente" (FJ 11). Ahora bien, una vez descartado el carácter perpetuo del uso privativo del dominio público, la determinación del plazo de duración de las concesiones demaniales y de sus prórrogas está comprendida en la remisión que el art. 132.1 CE hace a la ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público. Los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad son, en términos de dicho precepto constitucional, inspiración de esa regulación, y desde luego constituyen un límite impuesto al legislador de acuerdo con la citada doctrina constitucional. Pero no puede negarse al legislador su legítimo margen de configuración, debiendo limitarse este Tribunal a examinar si la opción legislativa se ha desenvuelto dentro del respeto a tales principios y al resto de bienes y valores constitucionales cuya infracción denuncian los recurrentes, como analizaremos seguidamente. b) Los recurrentes imputan al artículo 2 vicio de arbitrariedad, por entender que prorroga, sin causa justificada, las concesiones otorgadas al amparo de la Ley de costas de 1988, afectando con ello a la plena efectividad de la integridad del dominio público marítimo-terrestre y, por tanto, al acceso a su disfrute por parte de todos. Según la exposición de motivos, que califica esta prórroga de extraordinaria, la finalidad de la medida legal es dar respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018, buscando la estabilización de derechos y su adaptación a un horizonte temporal semejante al nuevo plazo máximo de duración de las concesiones demaniales, que pasa de treinta a setenta y cinco años ( art. 66.2 LC , en la redacción dada por el art. 1.21 de la Ley 2/2013 , que no ha sido impugnado en este proceso). La exposición de motivos subraya que no se trata de una prórroga indiscriminada,

dado que para las concesiones que amparen usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, se exige el informe del órgano ambiental autonómico. Lo resalta así como "ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral, que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles". Dejando por el momento al margen la conexión de este precepto con el Derecho transitorio establecido por la Ley de costas de 1988, sobre el que luego se volverá, es de advertir que la prórroga de las concesiones prevista en el artículo 2, en el contexto del régimen de uso privativo regulado en la Ley de costas antes y después de la reforma de 2013, no implica necesariamente las consecuencias que aducen los recurrentes en lo que concierne a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o a su régimen de uso general o privativo. Y ello por cuanto la prórroga recogida en la nueva regulación: (i) solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación ( art. 32.1 LC ); (ii) llegado el momento de la extinción de la concesión, es la Administración la que decide sobre el levantamiento o mantenimiento de las obras e instalaciones, pudiendo dar continuidad a su explotación o utilización (art. 72.1 y 3); (iii) las exigencias medioambientales no solo quedan cubiertas por el informe autonómico exigido por este precepto, pues, de acuerdo con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, les corresponde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada y su revisión, según dispone la citada Ley 16/2002; y (iv) en último término, la concesión demanial está configurada como un "título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad", lo que impide que "la Administración del Estado pueda ejercer su facultad de concesión demanial para interferir o perturbar el ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos materiales sobre los que ostentan competencias de ejecución, de acuerdo con los parámetros que expuso la STC 77/1984 " [ STC 149/1991 , FJ 4 G ) a), con cita del art. 65 LC ]. Se desprende de todo ello que la extinción de una concesión no implica necesariamente la recuperación del uso general del dominio público, y que la prórroga es condición necesaria, pero no suficiente, para la continuación de la actividad. No cabe pues anudar a lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 2/2013 los efectos que señalan los recurrentes en cuanto a la integridad y uso del dominio público, por lo que no se ha aportado una argumentación convincente que pueda servir de base para estimar que el precepto es contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE .

(...)

(...)

De esta manera, el Tribunal Constitucional salva la constitucionalidad del art. 2 de la Ley 2/2013 que permite la prórroga de las concesiones otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor.

Tanto la resolución recurrida, como el Abogado del Estado y la propia Sala de instancia tratan de justificar, entre otros extremos, la denegación de la prórroga de la concesión de la que era titular la actora en la referencia que el Tribunal hace en este fundamento al art. 32.1 de la Ley de Costas, que solo autoriza el uso privativo en bienes de dominio público marítimo-terrestre cuando afecte a actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

Sin embargo, esta argumentación no es compartida por esta Sala. Ya dijimos que la virtualidad del art. 32.1 de la Ley de Costas de 1988 se proyectaba hacia el futuro sin que pudiera incidir en aquellas concesiones que tenían su fundamento en el régimen transitorio de la Ley cuya finalidad era mantener en el tiempo, si bien con una duración limitada, situaciones incompatibles con el nuevo régimen jurídico. Régimen transitorio que encontraba su justificación en la necesidad de compensar o indemnizar la pérdida de titularidades dominicales o derechos que tenían previamente reconocidos. De ahí que el Tribunal Constitucional al examinar la compatibilidad de las prórrogas previstas en el art. 2 de la Ley de 2013 con la Constitución, expresamente deja al margen de la consideración el Derecho transitorio establecido por la Ley de Costas de 1988 cuando se hace referencia al art. 32.

Además, la exclusión de las situaciones nacidas del Derecho transitorio de la aplicación del art. 32 tiene todo el sentido en el contexto de la propia sentencia, ya que de hacerse extensivo a esas situaciones se estaría dejando en la práctica sin contenido un precepto legal -el art. 2 de la Ley 2/2013- cuya constitucionalidad ha sido expresamente declarada por el Tribunal Constitucional y se contravendría, además, con esa interpretación la propia finalidad perseguida por la Ley de proporcionar a esas concretas concesiones derivadas del régimen transitorio de la Ley 22/1988, de Costas, la posibilidad de una prórroga extraordinaria.

#### **Cuarto. Conclusiones.**

Debemos recordar que desde la entrada en vigor de la Ley 22/1988 y la sucesiva aprobación de los deslindes a los que obliga, se ha producido un conjunto de actuaciones administrativas que tratan de aclarar la situación en la que quedan propiedades o titularidades jurídicas afectadas por la nueva regulación, de conformidad con lo establecido en las disposiciones transitorias primera y cuarta de la Ley, actuaciones que consisten en reconocer

determinados derechos sobre el dominio público marítimo-terrestre, normalmente derechos de aprovechamiento mediante concesión administrativa, por ser los únicos compatibles con la naturaleza demanial de los bienes, y que el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991 ha calificado como fórmula indemnizatoria adecuada y proporcional por la pérdida de derechos.

Como venimos diciendo en esta sentencia, ese régimen transitorio constituye una excepción al régimen jurídico establecido en la Ley de Costas, particularmente, y en lo que a concesiones se trata, a lo previsto en el art. 32.

Como la finalidad que se persigue con ese régimen transitorio es compensar o indemnizar por pérdida de derechos ya sean de titularidad dominical o de otra naturaleza (pensemos en las concesiones a perpetuidad otorgadas con anterioridad a la ley y que ven reducido su plazo de vencimiento a treinta años) se puede afirmar que los afectados tienen un auténtico derecho obtener esas concesiones compensatorias y la Administración el deber de otorgarlas.

Cosa distinta es el régimen de las prórrogas de estas concesiones.

En el diseño del régimen transitorio de la ley de Costas de 1988, estas concesiones, una vez agotado su plazo, no son susceptibles de prórroga. Así lo dice expresamente la Disposición Transitoria Sexta de la Ley. Esta restricción tiene todo el sentido ya que se configuran como una excepción al régimen general implantado en la Ley, que impide la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades e instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, a lo que se suma que, una vez cumplido su plazo de vencimiento, han cumplido con la finalidad compensatoria o indemnizatoria para la que fueron establecidas según la interpretación del Tribunal Constitucional ( STC 149/1991).

Sin embargo, la voluntad explícita de la Ley 2/2013 es abrir precisamente esa posibilidad prohibida y hacerlo sin excepciones, aunque sí con limitaciones, algunas explícitas como cuando se trata de ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Influye en esa determinación de la Ley el informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, el llamado informe AUKEN y que es citado en el Preámbulo de la Ley, que insta a las autoridades españolas a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero, ante la situación de inseguridad jurídica y desprotección de los compradores de buena fe.

A tal fin, el Preámbulo señala que el artículo segundo de la ley establece una prórroga extraordinaria para las concesiones existentes, otorgadas al amparo de la normativa anterior, para dar respuesta de este modo, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018. Concesiones que no son otras que las que nacen de las Disposiciones Transitorias a las que nos venimos refiriendo, pues precisamente el plazo de treinta años previstos para ellas cumplía en el año 2018.

El propio tenor del art. 2 de la Ley 2/2013 confirma esta interpretación. Su apartado 1, párrafo primero, establece la regla general de que las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo.

El precepto no establece excepción alguna respecto de las concesiones a las que alcanza la posibilidad de prórroga. Además, para que no quede duda que se extiende a las concesiones que nacieron al amparo de las transitorias de la Ley 22/1988, añade en su párrafo siguiente que la prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión. Es decir, incluso aquellos que no habían solicitado la concesión compensatoria prevista en esa disposición pueden obtener la prórroga aquí prevista previa solicitud de la concesión. Este es el mejor ejemplo de la voluntad inequívoca de la Ley de extender el régimen transitorio diseñado por la Ley 22/1988 más allá de los treinta años inicialmente previstos y sin excepción alguna.

Además, constituye un hecho notorio que la mayor parte de los aprovechamientos amparados en esa transitoria son edificaciones destinadas a vivienda, uso incompatible con el mandato del art. 32 de esa misma Ley de Costas, de manera que mantener el criterio interpretativo de la Sala de instancia y del propio Abogado del Estado supondría, como ya hemos anticipado, dejar prácticamente sin contenido el mandato contemplado en el art. 2 de la Ley 2/2013, declarado constitucional en la STC 233/2015, y se contravendría además con esa interpretación la propia finalidad perseguida por la Ley de proporcionar a esas concretas concesiones derivadas del régimen transitorio de la Ley 22/1988, de Costas, la posibilidad de una prórroga extraordinaria.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y las modificaciones reglamentarias producidas con posterioridad (Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre) viene a confirmar lo que estamos sosteniendo. Ha sido precisa esta innovación del ordenamiento jurídico -no puede calificarse de otra manera la reforma- para que las prórrogas de concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre para usos contrarios al mandato del art. 32 de la Ley 22/1988 no puedan otorgarse. Si se hubiera tratado con esta reforma

de una simple clarificación, como sostiene el Abogado del Estado con cierto voluntarismo, no hubiera sido precisa la derogación de determinadas normas del Reglamento General de Costas llevada a cabo por el Real Decreto 668/2022, concretamente de los arts. 174 a 177, que son precisamente los preceptos en los que se sustentaba, entre otras razones, la interpretación mantenida por este Tribunal Supremo en la sentencia nº 1530/2021, de 20 de diciembre, recurso de casación nº 2032/2020, para excluir expresamente la aplicación del art. 32 de la Ley de Costas a las prórrogas de concesiones amparadas en el art. 2 de la Ley 2/2013.

Con fundamento en estas consideraciones podemos afirmar que aquellas concesiones otorgadas en virtud de las disposiciones transitorias de la Ley 22/1988, -ya lo fueran por mutación de titularidades dominicales en concesiones, como compensación por la pérdida de aquellas (DT 1ª), ya por la transformación de concesiones preexistentes a la propia Ley otorgadas a perpetuidad en concesiones por treinta años (DT 4ª), como es el caso de autos- pueden ser objeto de prórroga aun cuando la ocupación del dominio público marítimo-terrestre amparado por dichas concesiones lo fuere para actividades o instalaciones que, por su naturaleza, puedan tener otra ocupación, como singularmente ocurre con las edificaciones destinadas a vivienda.

La doctrina recogida en la sentencia nº 1530/2021, de 20 de diciembre, recurso de casación nº 2032/2020, debe, pues, mantenerse.

Pero el recurrente no se aquieta solo con esa interpretación. Quiere que se reconozca su derecho a obtener la prórroga de la concesión o, dicho de otra manera, que se establezca el deber de la Administración de otorgarla.

La potestad de prorrogar atribuida a la Administración por el art. 2 sería una potestad reglada, en la que el presupuesto para su ejercicio vendría determinado por la Ley sin margen de apreciación para la Administración, planteamiento que no compartimos.

Las concesiones que nacen de las disposiciones transitorias de la Ley 22/1988 son obligadas en su otorgamiento, como hemos visto, por tener una finalidad compensatoria o indemnizatoria por la pérdida de derechos reconocidos que conllevaba la nueva Ley. Pero esa finalidad ya se agotó con la propia concesión y no alcanza a la prórroga, que debe sujetarse a los principios generales que rigen en el otorgamiento de títulos de utilización de dominio público marítimo-terrestre, entre ellos el de no obligatoriedad en el otorgamiento, pudiendo denegar las solicitudes por razones de interés público debidamente motivadas. Véase al respecto, por ejemplo, el art. 32.2 de la Ley de Costas.

Y entre esas razones de interés público se sitúan de forma preeminente las de protección y uso sostenible del litoral. Precisamente así se denomina la Ley 2/2013, que relata en su Preámbulo que el objetivo fundamental de la reforma es lograr la protección del litoral como ecosistema sensible y vulnerable, a cuyo efecto señala que las medidas que introduce la reforma se acompañan de un control administrativo ambiental, que evite que sean desvirtuadas y asegure que esas medidas -entre ellas lógicamente las prórrogas de las concesiones- deben ser respetuosas con el medio ambiente.

La propia dicción del art. 2.1 de la Ley 2/2013 expresa con claridad el carácter potestativo de la facultad: <<1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancias de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo>>.

No puede contradecir el claro sentido de la norma legal y los principios indicados lo dicho en el apartado 3 del art. 172 del Reglamento General de Costas (" 3. Las prórrogas solicitadas se otorgarán siempre que no se aprecien causas de caducidad del título vigente o se esté tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional, en cuyo caso el procedimiento de prórroga se dejará en suspenso") ya que una interpretación literal y restrictiva de esta norma reglamentaria, que es la que sostiene la recurrente, que impidiese a la Administración denegar la prórroga por razones de interés público debidamente justificadas haría incurrir al Reglamento en ultra vires, al fijar unos límites a la potestad de la Administración que la Ley no establece.

Podemos afirmar, por tanto, que la Administración, además de por los supuestos expresamente establecidos en el art. 172.3, puede denegar la prórroga por razones de interés general -destacadamente de naturaleza medioambiental- siempre que estén debidamente fundadas y acreditadas.

**Quinto.** *Doctrina jurisprudencial sobre las cuestiones de interés casacional identificadas en el auto de admisión.*

La primera versa sobre la procedencia de determinar si, previa determinación de su carácter discrecional o reglado, la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, puede ser denegada por razones distintas de las señaladas en el art. 172.3 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC), como es el caso de razones ambientales o de protección del litoral o de inseguridad para las personas.

Y la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa conforme lo explicado en el fundamento anterior.

La segunda cuestión casacional versa sobre si la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, a que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en relación con una edificación

con destino a vivienda, sólo podrá concederse cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Costas, en relación con el artículo 25.1.a) de dicha ley.

Y, la respuesta en este caso, sin embargo, ha de ser negativa por las razones expresadas anteriormente.

Dichos preceptos, integrados en el régimen general de la Ley de Costas de 1988, no se aplican a las situaciones nacidas del régimen transitorio de dicha Ley y que constituyen una excepción a dicho régimen general. Esas situaciones son las que la Ley 2/2013 permite de forma extraordinaria prorrogar hasta un límite máximo de 75 años, sin perjuicio de los límites introducidos recientemente por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y las modificaciones reglamentarias producidas con posterioridad (Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre) en los casos en los que sea de aplicación por razones temporales.

Lo que acabamos de exponer nos lleva a reafirmar la doctrina establecida en la sentencia de este Tribunal nº 1530/21, de 20 de diciembre, recurso de casación nº 2032/2020-, en relación con esta segunda cuestión.

#### **Sexto.** *Aplicación al caso de la referida doctrina jurisprudencial.*

Como ya dijimos más arriba, la Sala de instancia llegó a la conclusión que la concesión que nos ocupa, destinada a vivienda, no podía ser prorrogada por entender que ese tipo de uso está expresamente prohibido por el art. 32.2, en relación con el 25.1.a), ambos de la Ley 22/1988, de Costas, y con la Disposición transitoria decimoséptima del RGC de 2014, de manera que la potestad discrecional de la Administración para prorrogar vendría cercenada taxativamente por estas normas.

Este razonamiento contradice la doctrina que acabamos de exponer por lo que lo consideramos incorrecto.

Pero la Sala, para llegar a su conclusión desestimatoria, utiliza otros argumentos, que no son accesorios sino principales con arreglo a nuestra doctrina. La sentencia recurrida, en base al material probatorio de que dispone, comparte con la Administración que la concesión cuya prórroga se solicita afecta negativamente a la playa y al ecosistema dunar LIC "Dunas de Guardamar", ES5213025, de la Red Natura 2000, apreciando razones ambientales o de protección del litoral que justifican también la denegación de la prórroga, amén de los problemas de seguridad para las personas que conllevaría el mantenimiento de esas concesiones y que habrían dado lugar incluso a justificar el cierre de la playa, no pudiendo perderse de vista que la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo terrestre debe perseguir, ex artículo 2 de la Ley de Costas, entre otros fines el de garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público, además de su debida conservación.

Esta segunda argumentación, que justifica en sí misma la desestimación del recurso, es plenamente compartida por esta Sala, a la que, por otra parte, no corresponde en este recurso de casación entrar a juzgar la valoración probatoria efectuada en la instancia.

Siendo la decisión adoptada en el fallo correcta, procede declarar que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Procurador D. José-Manuel Saura Struch, en representación de Dña. Adoracion.

#### **Séptimo.** *Costas.*

En consecuencia, en virtud de lo previsto en los arts. 93.4 y 139.1 LJCA, no se efectúa pronunciamiento en materia de costas.

### **FALLO**

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 jurisprudencial indicada en el Fundamento Quinto.

#### **Segundo.**

Declarar no haber al recurso de casación número 8.406/21, interpuesto por el Procurador D. José-Manuel Saura Struch, en representación de Dña. Adoracion, contra la Sentencia -30 de septiembre de 2021- de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, desestimatoria del P.O. 294/20, deducido frente a la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (en uso de funciones delegadas por la Ministra para la Transición Ecológica) que denegó la prórroga de la concesión de la vivienda ubicada en la AVENIDA000 nº NUM000, Playa de Babilonia (Guardamar del Segura, Alicante).

#### **Tercero.**

Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso deliberó y votó en Sala pero no pudo firmar, haciéndolo en su lugar el Excmo. Sr. Presidente de la Sección.

que emite la Magistrada Excm. Sra. doña Ángeles Huet de Sande a las sentencias dictadas en los recursos de casación números 70/2021, 7364/2021, 7680/2021 y 8406/2021

1.- Con todo el respeto que me merece la decisión mayoritaria, discrepo sin embargo de la respuesta que se da a una de las dos preguntas que nos formula el auto de admisión (única que se formula en el recurso nº 7680/2021) y de la fundamentación que la sustenta. Me refiero al pronunciamiento que considera que la prórroga extraordinaria de concesiones sobre el dominio público marítimo terrestre regulada en el art. 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en cuanto afecta a "situaciones nacidas del régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988" no puede ser denegada en aplicación del art. 32, en relación con el art. 25.1.a) de la LC de 1988, al constituir dichas situaciones "una excepción a dicho régimen general" de la Ley de Costas de 1988.

A mi modo de ver, la respuesta, tras la interpretación de dicho régimen transitorio, así como de la STC 233/2015, debió ser más matizada en los términos que me propongo explicar ya que, según entiendo, los razonamientos del Tribunal Constitucional en esta sentencia nos impiden alcanzar la conclusión a la que llegan las sentencias de las que discrepo que excluye de la aplicación del art. 32 LC 1988 a todas las situaciones nacidas del régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988, equiparando así las concesiones anteriores a la Ley 2/2013, que derivan de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas de 1988 con las que derivan de su disposición transitoria cuarta.

2.- La STC 233/2015, en su fundamento 10, da respuesta a la queja de constitucionalidad formulada por el Grupo Parlamentario recurrente que había calificado la prórroga extraordinaria de hasta 75 años, sin causa justificada, regulada en el art. 2 de la Ley 2/2013, de arbitraria y contraria a la plena efectividad de la integridad del dominio público marítimo terrestre que deriva de los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que consagra el art. 132.1 CE. Y, según se precisa en el párrafo de la sentencia que da entrada a este fundamento, este art. 2 de la Ley 2/2013, se impugna por los recurrentes "en conexión con los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria 1ª LC, en la redacción dada por el art. 1.39 de la Ley 2/2013". También alegaban la vulneración del art. 38 CE por entender que esta prórroga suponía una restricción a la libre competencia y, con ella, a la libertad de empresa, queja que no es estimada en la sentencia.

El Tribunal Constitucional en su sentencia descarta también la queja de inconstitucionalidad de dicho precepto atinente a su afectación a la plena efectividad de la integridad del dominio público, pero no respalda incondicionalmente la prórroga extraordinaria que en él se regula, pues, para salvar aquella tacha, ofrece determinadas pautas de interpretación que son las que le conducen a rechazarla, pautas que resulta obligado acoger (art. 5.1 LOPJ) y que condicionan la respuesta que haya de darse a la pregunta que nos formula el auto de admisión.

La STC 233/2015, tras poner de relieve que la determinación del plazo de duración de las concesiones demaniales y sus prórrogas entra dentro del margen de apreciación del legislador ordinario, con los límites que derivan de los principios declarados en el art. 132.1 CE y restantes valores constitucionales, descarta que el régimen de prórroga extraordinaria regulado en el art. 2 de la Ley 2/2013, atraiga los efectos que señalan los recurrentes en cuanto a la integridad y uso del dominio público marítimo terrestre por las siguientes razones que se expresan a continuación:

"... Dejando por el momento al margen la conexión de este precepto con el Derecho transitorio establecido por la LC 1988, sobre el que luego se volverá, es de advertir que la prórroga de las concesiones prevista en el art. 2, en el contexto del régimen de uso privativo regulado en la LC antes y después de la reforma de 2013, no implica necesariamente las consecuencias que aducen los recurrentes en lo que concierne a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o a su régimen de uso general o privativo. Y ello por cuanto la prórroga recogida en la nueva regulación: (i) sólo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC); (ii) llegado el momento de la extinción de la concesión, es la Administración la que decide sobre el levantamiento o mantenimiento de las obras e instalaciones, pudiendo dar continuidad a su explotación o utilización (art. 72.1 y 3); (iii) las exigencias medioambientales no sólo quedan cubiertas por el informe autonómico exigido por este precepto, pues, de acuerdo con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, les corresponde el otorgamiento de la autorización ambiental integrada y su revisión, según dispone la citada Ley 16/2002; y (iv) en último término, la concesión demanial está configurada como un -título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad-, lo que impide que -la Administración del Estado pueda ejercer su facultad de concesión demanial para interferir o perturbar el ejercicio de las potestades

de las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos materiales sobre los que ostentan competencias de ejecución, de acuerdo con los parámetros que expuso la STC 77/1984 ( STC 149/1991, FJ 4.G.a), con cita del art. 65 LC)."

3.- De esta argumentación, en cuanto deja "por el momento al margen la conexión del precepto con el Derecho Transitorio establecido por la LC 1988", deduce la opinión mayoritaria de la que discrepo que en la prórroga extraordinaria que regula el art. 2 de la Ley 2/2013, las limitaciones que impone el art. 32 LC 1988 no deben aplicarse a todas las situaciones nacidas del derecho transitorio de dicha ley, a cuyo amparo se permitían usos incompatibles con la regulación del dominio público que en ella se contenía, esto es, tanto a las concesiones derivadas de la disposición transitoria primera como a las reguladas en la disposición transitoria cuarta, y ello, por dos razones fundamentales que se expresan así en el fundamento octavo de la sentencia dictada en el recurso nº 70/2022 (en similares términos, en lo sustancial, se pronuncian las sentencias dictadas en los recursos nº 7364/2021, 7680/2021 y 8406/2021):

- (i) Porque "[E]l Régimen transitorio [de la Ley de Costas de 1988] ... encontraba su justificación en la necesidad de compensar o indemnizar la pérdida de titularidades dominicales o derechos que tenían previamente reconocidos. De ahí que el Tribunal Constitucional al examinar la compatibilidad de las prórrogas previstas en el art. 2 de la Ley de 2013 con la Constitución, expresamente deja al margen de la consideración el Derecho transitorio establecido por la Ley de Costas de 1988 cuando se hace referencia al art. 32.". En esta misma idea se insiste en un fundamento posterior de dicha sentencia (fundamento décimo) al expresar que "la finalidad que se persigue con ese régimen transitorio [de la Ley de Costas de 1988] es compensar o indemnizar por pérdida de derechos ya sean de titularidad dominical o de otra naturaleza (pensemos en las concesiones a perpetuidad otorgadas con anterioridad a la ley y que ven reducido su plazo de vencimiento a treinta años) se puede afirmar que los afectados tienen un auténtico derecho obtener esas concesiones compensatorias y la Administración el deber de otorgarlas."

- Y (ii) porque, "[A]demás, la marginación de las situaciones nacidas del Derecho transitorio de la aplicación del art. 32 tiene todo el sentido en el contexto de la propia sentencia, ya que de hacerse extensivo a esas situaciones se estaría dejando en la práctica sin contenido un precepto legal -el art. 2 de la Ley 2/2013- cuya constitucionalidad ha sido expresamente declarada por el Tribunal Constitucional y se contravendría, además, con esa interpretación la propia finalidad perseguida por la Ley de proporcionar a esas concretas concesiones derivadas del régimen transitorio de la Ley 22/1988, de Costas, la posibilidad de una prórroga extraordinaria".

Y con el respeto que me merece la decisión mayoritaria, no comparto tales argumentos.

4.- Las sentencias de las que discrepo, en su interpretación del régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988, efectúan una asimilación entre dos disposiciones transitorias, la primera y la cuarta, que tienen una naturaleza jurídica diversa en aspectos que, a mi modo de ver, guardan una estrecha relación con cuanto aquí se discute. Y así, aunque ambas se refieren a concesiones sobre el dominio público marítimo terrestre que pueden amparar usos incompatibles con ese dominio, sólo las otorgadas al amparo de la disposición transitoria primera pueden calificarse de "compensatorias", no revistiendo ese carácter las concesiones a las que se refiere la disposición transitoria cuarta que es la que resulta de aplicación a las concesiones aquí concernidas.

En efecto, como bien se explica en las sentencias de las que discrepo, la disposición transitoria primera LC 1988, en lo que aquí interesa, hacía frente a situaciones de propiedad privada (enclaves) dentro del dominio público marítimo terrestre reconocidas por sentencia firme o titularidad registral cuya subsistencia resultaba incompatible con el mandato contenido en el art. 132.2 CE. Esta disposición transitoria las convierte en concesiones por 30 años (algunas prorrogables por otros 30) que respetaban los usos existentes, y, como declaró el Tribunal Constitucional en su sentencia 141/1991 (FJ 8.B), esta transformación del título de propiedad en concesión "implica una muy singular forma de expropiación" cuya razón de utilidad pública derivaba directamente de la Constitución. Por ello, como también se explica en la decisión mayoritaria, "La Ley reconoce a los afectados por esta situación un auténtico derecho a obtener la concesión administrativa por el plazo establecido -y, en su caso, la prórroga- ya que dicha concesión no es otra cosa, en la doctrina constitucional, que el justiprecio de una expropiación ordenada por la propia Constitución" (fundamento séptimo I de la sentencia dictada en el recurso nº 70/2022, y, en similares términos, las dictadas en los restantes recursos a los que el presente voto particular se refiere).

No es ésta sin embargo la situación que se regula en la disposición transitoria cuarta, que es la que resulta de aplicación al caso de autos, y que, en lo que nos concierne, se refiere a las concesiones sobre el dominio público marítimo terrestre otorgadas con anterioridad a la LC 1988, "que resulten contrarias a lo establecido en la misma", v.gr. por amparar usos incompatibles con el dominio público ex art. 32 LC de 1988. Pues bien -como también se explica en las sentencias de las que discrepo-, a estas concesiones, que amparan usos incompatibles con el dominio público y que ya no pueden ser a perpetuidad, se les aplicaba el plazo máximo de treinta años previsto con carácter general en dicha Ley de Costas de 1988 (art. 62.2), a contar desde su entrada en vigor (apartado 3 de la disposición transitoria decimocuarta del Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre), y al vencer dicho plazo, debían ser demolidas las instalaciones realizadas a su amparo.

Ahora bien, esta disposición transitoria cuarta, que permite mantener una concesión que fue otorgada a perpetuidad para uso incompatible con el dominio público sólo durante el tiempo limitado de 30 años, no "compensa" ni "indemniza" la privación de ningún derecho por la sencilla razón de que se limita a aplicar el régimen jurídico



propio del dominio público tal y como lo configura el legislador de 1988, no priva, por tanto, de ningún derecho que deba ser compensado. Se trata de una disposición transitoria que se limita a contener, como es propio del derecho transitorio, el régimen jurídico aplicable a una situación nacida al amparo de una norma anterior que, encontrándose vigente, es regulada de forma distinta en la nueva, pero no efectúa privación de derecho alguna que deba ser compensada por el hecho de que, a pesar de haber sido otorgada a perpetuidad, ahora se prevea la demolición de lo construido a su amparo al transcurrir treinta años desde la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Confirma lo anterior el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991 (FJ 8.E), que descarta expresamente el contenido expropiatorio o compensatorio de esta disposición transitoria "al no ser sino limitaciones legales de las facultades dominicales que fácilmente se comprende, son totalmente ajenas al concepto mismo de expropiación".

Una aclaración resulta obligada a la vista de la referencia que se contiene en las sentencias dictadas en los recursos nº 7364/2021, FJ 4, y 7680/2021, FJ 6, a la expresión que encabeza este razonamiento del FJ 8.E de la citada STC 149/1991, "Idéntica apreciación merece la disp. trans. 4ª...", para sostener una idéntica naturaleza jurídica expropiatoria de las dos disposiciones transitorias que analizamos, la cuarta y la primera. La expresión entrecomillada aludida no se refiere, como allí se dice, a las consideraciones que se efectúan por el TC con relación a la disposición transitoria 1ª (contenidas en el apartado B del FJ 8), sino a las realizadas en el inmediato párrafo precedente, contenido en el apartado D del mismo fundamento 8, relativo a la disposición transitoria tercera que recoge el régimen transitorio de las limitaciones a la propiedad que la Ley de Costas establece en las zonas contiguas al dominio público marítimo terrestre (servidumbre de protección, zona de influencia), con relación a las cuales el TC concluye que no cabe imputarles "vulneración alguna de la garantía expropiatoria" porque "no pueden ser consideradas como expropiaciones "stricto sensu"". Por tanto, la expresión citada -"Idéntica apreciación merece la disp. trans. 4ª ..." - que se efectúa inmediatamente después, lejos de confirmar el carácter expropiatorio de la disposición transitoria cuarta, lo descarta expresamente.

Así pues y retomando el hilo argumental, la regulación que se contiene en la disposición transitoria cuarta, en cuanto permite la continuidad de concesiones anteriores que amparen usos incompatibles con el dominio público de conformidad con la LC de 1988, sólo por treinta años, aunque fueron otorgadas a perpetuidad, no efectúa privación alguna que tenga que ser compensada, y por lo tanto, no tiene el carácter expropiatorio que sí caracteriza a la disposición transitoria primera.

Por estas razones no puedo compartir las afirmaciones que se contienen en las sentencias de las que discrepo en las que se confiere a ambas disposiciones transitorias una finalidad compensatoria o indemnizatoria por pérdida de derechos, finalidad que, a mi modo de ver, sólo cabe predicar de la disposición transitoria primera, pero no de la cuarta.

Por ello, cuando el Tribunal Constitucional, antes de hacer su rotunda afirmación de aplicar el régimen que deriva del art. 32 a la prórroga extraordinaria del art. 2 de la Ley 2/2013, deja <<por el momento al margen la conexión de este precepto [el art. 2 de la Ley 2/2013] con el Derecho transitorio establecido por la LC 1988, sobre el que luego se volverá>>, está haciendo referencia a las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera que es, precisamente, sobre las que "luego vuelve" en un apartado posterior del mismo fundamento y a las que, en conexión con el art. 2 de la Ley 2/2013, se refería la queja de constitucionalidad del Grupo Parlamentario recurrente. Es, precisamente, el carácter compensatorio de estas concesiones de la disposición transitoria primera -carácter compensatorio del que carecen las referidas en la disposición transitoria cuarta- el que justifica la excepción que supone la no aplicación a las mismas del art. 32 de la Ley de Costas de 1988, es decir, el que justifica que puedan ser prorrogadas por un plazo de hasta 75 años, sumado al inicial de su otorgamiento (30 años), esto es, el extremadamente dilatado plazo de más de un siglo (hasta 105 años), a pesar de amparar usos incompatibles con la Ley de Costas.

5.- Esta interpretación, que deriva de la STC 233/2015, es, ciertamente, una interpretación restrictiva de la prórroga extraordinaria contemplada en el art. 2 de la Ley 2/2013 -pues la posibilidad de concederla a concesiones amparadas por el Derecho transitorio de la LC de 1988 que permitan usos incompatibles con el dominio público queda restringida o acotada a las concesiones compensatorias otorgadas al amparo de su disposición transitoria primera-, pero no cabe sostener, como entienden las sentencias de las que discrepo, que "deja en la práctica sin contenido el art. 2 de la Ley 2/2013", sino que se limita a ajustar la posibilidad de prórroga extraordinaria que en él se prevé a los mandatos que dimanar de la propia Constitución y de sus exigencias en torno a la efectividad de la integridad del dominio público, según nos indica su máximo intérprete.

No puede olvidarse que la prórroga extraordinaria de la que aquí tratamos, que, no olvidemos, afecta a usos incompatibles con el dominio público marítimo terrestre, tiene una duración de hasta 75 años que se superponen a los 30 años que derivan del régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988 y que, en supuestos como el de autos, se añadirían, además, al periodo que va desde el otorgamiento de la concesión, en muchos casos a mediados del siglo XX o incluso antes, extensión temporal sobre la que llamó la atención el Consejo de Estado al advertir que "va a acabar produciendo un sistema transitorio de un siglo de duración, con el impacto potencialmente irreversible sobre estos ecosistemas tan delicados" y "puede hacer irreversible el daño causado" al dominio público marítimo terrestre "impidiendo su conservación y la sostenibilidad de su uso o generando enormes costes a largo plazo en su rehabilitación o restauración, con las consiguientes consecuencias económicas que un principio de valorización a

corto plazo impide prevenir" (Dictamen nº 705/2014, sobre el proyecto de Reglamento General de Costas de 2014, que dio lugar al Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre). Razones que entiendo más que suficientes para ser tenidas en cuenta en la interpretación que propongo en armonización de los diversos valores y bienes constitucionales en juego.

Un análisis integrador que haga compatible los valores y bienes constitucionales a los que nos hemos referido y que, además, ha de conducir a una interpretación restrictiva que es la que nos imponen los razonamientos del Tribunal Constitucional, permitiendo la convivencia del legítimo objetivo de la seguridad jurídica (uno de los pilares que sustentó la reforma de 2013 según expresa la propia norma) junto a la protección y uso sostenible del litoral que se explicita en la exposición de motivos de la ley.

La invocación que en la decisión mayoritaria se hace del Informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009 (sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas y del que fue ponente la diputada Margrete Auken) no toma en consideración, sin embargo, que esta interpretación alternativa que propongo resulta más respetuosa y trata de tutelar la preocupación mostrada por la citada institución de la Unión Europea, pero no sólo en lo que atañe a los legítimos derechos de los ciudadanos que pudieran verse afectados -única que se destaca por el parecer mayoritario-, sino también y especialmente en lo que se refiere a la protección, también reiteradamente presente en dicho informe, del litoral y una biodiversidad que se ha revelado vulnerable y merecedora de nuestra protección.

6.- Una última reflexión ha de hacerse desde la perspectiva del Derecho europeo, aunque sólo atinente a aquellos supuestos en los que la concesión de cuya prórroga aquí tratamos faculta una utilización del dominio público, por un dilatado periodo de tiempo como hemos visto, para el ejercicio de una actividad económica (sentencias dictadas en los recursos 7364/20221 y 7680/2021).

La STC 233/2015, descartó la incidencia de la regulación legal de dicha prórroga extraordinaria en el art. 38 CE, pero ello no nos exime de abordar la cuestión desde la perspectiva del Derecho europeo cuya primacía se impone sobre el Derecho interno con las consecuencias que le son propias incluida la de, en su caso, plantear cuestión prejudicial.

Me refiero a la incidencia que en la regulación legal de la prórroga extraordinaria que analizamos pueda tener la Directiva de servicios ( Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior) a la luz doctrina que deriva de la jurisprudencia del TJUE y sus consideraciones en torno a la calificación como "autorización", en el sentido de la Directiva, de las concesiones demaniales que sirven de soporte al ejercicio de actividades económicas y su compatibilidad con el principio de no discriminación en la medida en que no se prevé ningún procedimiento de licitación pública para su otorgamiento ( STJUE de 14 de julio de 2016, asuntos C-67/2015 y C-458/2014). Aspecto éste, no menor, que está presente en la cuestión litigiosa y que no ha merecido comentario alguno en la decisión mayoritaria contenida en las sentencias dictadas en los recursos indicados.

7.- Lógicamente, la conclusión alcanzada nos impone revisar la doctrina que establecimos en nuestra sentencia de 20 de diciembre de 2021, rec. 2032/2012, en la que, guiados por las particularidades que allí concurrían -silencio administrativo, informes obrantes en el expediente, etc.- no se abordó -quizás por no haberse tratado en la sentencia allí recurrida (aunque sí lo alegara la Abogacía del Estado)- la incidencia de la doctrina establecida por la STC 233/2015, en la aplicabilidad del régimen que deriva del art. 32 de la Ley de Costas de 1988 a la prórroga extraordinaria prevista en el art. 2 de la Ley 2/2013.

8.- Los razonamientos precedentes debieron llevar a confirmar las sentencias de la Audiencia Nacional recurridas y a la desestimación de los recursos de casación.

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.