

# EL NUEVO RÉGIMEN DE LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE<sup>1</sup>

FERRAN PONS CÀNOVAS  
Universidad Autónoma de Barcelona

## *Cómo citar/Citation*

Pons Cànovas, F. (2022).

El nuevo régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre.

*Revista de Administración Pública*, 219, 107-136.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.04>

## **Resumen**

La prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley de Costas de 1988, introducida por la Ley 2/2013 y desarrollada por el Reglamento General de Costas de 2014, constituyó el antídoto a la extinción generalizada de dichas concesiones prevista para julio del año 2018. Pero su regulación entraba en contradicción con el espíritu y la letra de la Ley de Costas, lo que ha condicionado su aplicación y ha generado fallos judiciales contradictorios. La ineludible reforma normativa de esta prórroga se ha llevado a cabo a través del art. 20 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética y del Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, de modificación del Reglamento General de Costas. El presente artículo tiene por objeto explicar y analizar esta reforma normativa, así como varias sentencias dictadas recientemente sobre la materia.

## **Palabras clave**

Prórroga extraordinaria; concesiones; dominio costero; reforma.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el Proyecto Adaptation strategies to scenarios of accelerated global change impacts in the Mediterranean coastal zone, desarrollado en la UAB y financiado por el Programa Estatal de I+D+i Orientado a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. 2019-22. PID2019-106438RB-I00.

**Abstract**

The extraordinary extension of the maritime-terrestrial public domain concessions granted before the Coastal Law of 1988, introduced by Law 2/2013 and developed by the General Coastal Regulation of 2014, was the antidote to the generalised extinction of said concessions scheduled for July 2018. However, its regulation contradicted the spirit and letter of the Coastal Law, which has conditioned its application and has generated contradictory court rulings. The unavoidable regulatory reform of this extension has been carried out through article 20 of Law 7/2021, of May 20, on Climate Change and Energy Transition and Royal Decree 668/2022, of August 1, modifying the General Coast Regulation. The purpose of this article is to explain and analyse this regulatory reform as well as several recent rulings on the matter.

**Keywords**

Extraordinary extension; concessions; coastal domain; reform.

## SUMARIO

---

I. LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES COMO REACTIVO AL «EFECTO 2018». II. LA INCOHERENCIA ENTRE LA REGULACIÓN DE LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES Y EL ESPÍRITU Y LA LETRA DE LA LEY DE COSTAS HA CONDICIONADO SU APLICACIÓN. III. LOS CAMBIOS NORMATIVOS SE ENVUELVEN BAJO EL MANTO DE LA ADAPTACIÓN DE LA COSTA AL CAMBIO CLIMÁTICO. IV. LA SUMA DEL PLAZO DE LA PRÓRROGA Y DE LA CONCESIÓN NO PODRÁ EXCEDER DE SETENTA Y CINCO AÑOS, COMPUTANDO EL PLAZO INICIAL DE LA CONCESIÓN: 1. La controversia sobre el plazo máximo de las prórrogas se deriva del art. 2.3 de la Ley 2/2013. 2. El art. 20.4 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética fija, con carácter no retroactivo, el cómputo del plazo máximo de las concesiones y sus prórrogas. Su validación por la STC 90/2022. 3. Los cambios realizados en el RGC por el Real Decreto 668/2022 respecto al cómputo de los plazos de las concesiones y sus prórrogas. V. SE REFUERZA LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA EN LA POTESTAD DE OTORGAR CONCESIONES Y SUS PRÓRROGAS: 1. El carácter reglado del otorgamiento de la prórroga extraordinaria en el RGC de 2014. 2. El carácter discrecional de la prórroga según la Audiencia Nacional, con un elemento reglado relevante. 3. Los nuevos arts. 135 y 172 RGC optan por la discrecionalidad técnica en el otorgamiento de las concesiones y sus prórrogas. 4. Los criterios fijados en el art. 20.3 de la Ley 7/2021 y en los nuevos apdos. 2 y 4 a 6 del art. 135 RGC para modular el otorgamiento y los plazos de las concesiones y sus prórrogas. VI. No podrán prorrogarse las concesiones cuyas obras o instalaciones contravengan el art. 32 LC.

---

## I. LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES COMO REACTIVO AL «EFECTO 2018»

Este artículo tiene por objetivo explicar y analizar el régimen jurídico de la prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre otorgadas con anterioridad a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, derivado de los cambios introducidos a través del art. 20 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, y de la modificación

del Reglamento General de Costas realizada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto. Este análisis se extiende a varias sentencias referidas a dicha prórroga dictadas recientemente, tanto por el Tribunal Constitucional (STC 90/2022, de 30 de junio) como por la Audiencia Nacional (p. e., SSAN de 25 de noviembre de 2019, de 25 de mayo, 15 de julio y de 30 de septiembre de 2021 y de 1 de junio de 2022) y por el Tribunal Supremo (STS 20 de diciembre de 2021), en cuanto suponen un complemento indispensable para entender el sentido de la nueva regulación, así como su eficacia futura.

Uno de los mayores retos que tuvo que afrontar la Ley de Costas de 1988 (en adelante, LC) fue el de hacer frente a un sinfín de construcciones e instalaciones existentes en el dominio público marítimo terrestre (en adelante, DPMT) a su entrada en vigor, bien sin título —por haberse extinguido o por no haberlo tenido nunca— bien con título de duración indefinida, a perpetuidad o por plazos muy extensos, y dedicadas a usos variados, desde los más relacionados con la costa (instalaciones portuarias y náuticas, industria pesquera y de marisqueo, industria naval, salvamento, etc.) hasta aquellos cuya ubicación en el espacio demanial costero era puramente accesoria por gozar de sus ventajas (p. e. balnearios, clubs de natación, piscinas de uso particular, viviendas, hoteles, apartamentos, industrias diversas, etc.), pasando por toda una gama de otros usos intensos (restauración, saneamiento, etc.).

Lo que hicieron la Ley de 1988 y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (en adelante RC 1989) (disposiciones transitorias cuarta y sexta LC y disposiciones transitorias duodécima a decimosexta RC 1989), fue imponer el deber de demoler las construcciones que no dispusieran de título y que no pudieran ser legalizadas, y diseñar a coste cero un régimen transitorio aplicable a las ocupaciones con título en vigor, según el cual, y de manera sintética, no se permitirían obras de consolidación y modernización con el fin de no interrumpir su deterioro físico natural; a medida que se extinguieran las concesiones que resultaran contrarias a la ley se demolerían las construcciones a cargo del concesionario; y como mucho, las concesiones se entenderían otorgadas por el plazo máximo de treinta años, a contar desde la entrada en vigor de la ley, es decir, hasta el 29 de julio de 2018; a partir de entonces quedarían extinguidas, y se aplicaría la referida regla de la demolición de las obras (de ahí el calificativo de «efecto 2018»).

Hasta finales de la primera década del siglo XXI, este «sistema de recuperación» de la integridad del DPMT fue aplicado de manera irregular, debido a diversos factores, tales como la falta de adaptación de la gestión pública a un planteamiento que requería dinamismo, a la falta de inversión pública, a la negativa de los interesados a abandonar la ocupación y mucho menos a costear la demolición de las obras, a la eternización de los plazos de recuperación posesoria, etc. En cualquier caso, a medida que pasaban los años y se acercaba el horizonte de julio de 2018 ya se tomó conciencia de las importantes consecuencias económicas y sociales que, para los afectados, tendría la extinción generalizada de concesiones y la eliminación de las obras e instalaciones, y fueron aflorando las

voces —a través de foros empresariales, posicionamientos políticos, medios de comunicación— que pregonaban la eliminación de dicho «efecto 2018», por su extraordinario impacto que tendría especialmente en la economía y en el empleo.

La reforma de la normativa costera realizada a través 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 (en adelante Ley 2/2013), y de diversos artículos y disposiciones del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (en adelante RGC 2014), fue receptiva a esta demanda. A través del art. 2 de la Ley 2/2013, que no forma parte del cuerpo o estructura de la Ley de Costas, se introdujo la posibilidad de la prórroga de las concesiones otorgadas antes de su entrada en vigor, con la mirada puesta en las otorgadas antes de la Ley de 1988 y en las concesiones compensatorias de la disposición transitoria primera de la misma. Su duración podía extenderse por sí misma hasta los setenta y cinco años, en función de los usos, por lo que la suma del plazo inicial de la concesión más el de la prórroga podía superar el plazo máximo de setenta y cinco años de duración de las concesiones fijado, con carácter general, por el art. 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, e ir sucediéndose de manera entrelazada. Por cierto, el calificativo de «prórroga extraordinaria» fue introducido por la misma exposición de motivos de la ley, y el preámbulo del Real Decreto 876/2014 se refirió a la misma como «pieza clave de la reforma de 2013»(párrafo quinto)<sup>2</sup>.

Esta prórroga se intentó vender (en el párrafo decimoprimer del apartado III de la exposición de motivos de la ley) como una prórroga discriminada o no generalizada, en base a 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 contaminantes, como si todas las concesiones capaces de ser prorrogadas ampararan ocupaciones para usos susceptibles de generar contaminación atmosférica, del agua o del suelo.

El art. 2 de la Ley 2/2013 fue desarrollado con detalle por los arts. 172 a 178 del RGC, que entre otros aspectos transformaron en reglado el otorgamiento de la prórroga y reforzaron la posibilidad de prorrogar las concesiones con usos con-

<sup>2</sup> Para una visión más detallada de esta prórroga extraordinaria véanse, entre otros trabajos, los de M. C. Núñez Lozano (2014), «La prórroga de las concesiones sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre otorgadas antes de la Ley 2/2013 y que albergan usos incompatibles», en *La nueva regulación de las costas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 177-185; M. C. Núñez Lozano (2015), «La discutible extensión temporal de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre», en J. Rodríguez Vidal y M. C. Núñez Navarro (eds.) *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, págs. 257-280; F. Pons Cànovas (2015), *El nuevo régimen jurídico de las costas. ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y al uso sostenible del litoral?*, Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi, págs. 224-235 o A. Menéndez Rexach (2016), «¿Es conforme al derecho europeo la prórroga de las concesiones de costas?», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 309, págs. 131-157.

trarios a la Ley de Costas, puesto que la letra a) del art. 174.2 preveía que el plazo de prórroga de las concesiones destinadas a vivienda y zonas asociadas podía ser de hasta setenta y cinco años, de donde se deducía que la prohibición de permitir en los bienes de DPMT las edificaciones destinadas a residencia o habitación contenida en el art. 25.1 a) de la Ley de Costas en conexión con su art. 32.2 no era aplicable a la prórroga extraordinaria.

Y como complemento indispensable de este nuevo planteamiento, las concesiones pasaron a ser transmisibles por actos *inter vivos* (no solo *mortis causa*) y mientras estén vigentes, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes [art. 70.2 y disposición transitoria cuarta.2 a), LC 1988, respectivamente, en la redacción dada por la Ley 2/2013], puesto que ya no tiene sentido no permitir tales obras en unas construcciones cuya «pervivencia» ha sido alargada durante varias décadas.

## II LA INCOHERENCIA ENTRE LA REGULACIÓN DE LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES Y EL ESPÍRITU Y LA LETRA DE LA LEY DE COSTAS HA CONDICIONADO SU APLICACIÓN

Los cambios referidos implicaban, *de iure*, una metamorfosis del «sistema de recuperación» de la integridad del DPMT diseñado por la Ley de 1988 que hemos descrito anteriormente<sup>3</sup>, mientras que *de facto* quedaban al albur de lo que decidiera la Administración competente para otorgar las prórrogas<sup>4</sup>. A la hora de adoptar su decisión, aquella tenía que enfrentarse a tres cuestiones importantes y controvertidas, tales como la duración de la prórroga, el carácter reglado o

<sup>3</sup> En el Dictamen 705/2014, emitido sobre el entonces proyecto de Reglamento General de Costas, el Consejo de Estado indicó que la generalización de la extensión de las prórrogas «incluso hasta los 75 años supone una escala temporal (lo que es objeto de consideración en el subapartado siguiente) que puede hacer irreversible el daño causado a esos bienes ambientales, 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» (V.3).

<sup>4</sup> Téngase en cuenta que en Cataluña, Andalucía y Canarias el otorgamiento de las concesiones y sus prórrogas es de competencia autonómica, y va a cargo del Departament de Territori, de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul y de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, respectivamente. En el caso de Canarias, el traspaso de estas funciones se ha llevado a cabo recientemente, a través del Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral. Y parece inminente el traspaso de las mismas funciones a la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

discrecional de su otorgamiento y si este podía alcanzar a las concesiones con usos contrarios a la propia LC. A nuestro entender, con los preceptos aplicables, la prórroga debía otorgarse y podía superar los setenta y cinco años sumando el plazo inicial de la concesión, y podía darse respecto a concesiones con usos contrarios a la ley. En la práctica, se han dictado resoluciones expresas tanto a favor como en contra de otorgar las prórrogas solicitadas<sup>5</sup>. Hemos tenido constancia concreta de algunas de ellas principalmente a través de sentencias judiciales y de los medios de comunicación, puesto que el enlace electrónico del Registro de Usos del DPMT previsto en los arts. 37.3 LC y 80 RGC no se encuentra operativo, y se produce un incumplimiento bastante generalizado del deber de publicar las resoluciones de prórroga en el *BOE*, de acuerdo con lo previsto en el art. 152.12 RGC.

Dicho esto, y en términos generales, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha preferido no afrontar de manera directa y paulatina la avalancha de solicitudes de prórroga presentadas, puesto que un gran número de solicitudes no habían sido resueltas expresamente en el momento de elaborar nuestro trabajo. Como hemos apuntado en la nota anterior, de las 1.179 solicitudes que fueron presentadas<sup>6</sup>, se han dictado 527 resoluciones (44,7%), frente a los 652 procedimientos pendientes (55,3%). Pero las cifras son todavía más elocuentes si tomamos como referencia la aprobación de la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética. Hasta su entrada en vigor (22 de mayo de 2021) solo se habían dictado 378 resoluciones expresas (32%), quedando pendientes en aquel entonces 801 expedientes (68%). También podemos observar un incremento del porcentaje de solicitudes denegadas después de tal fecha: 205 (de 527), es decir, un 39%, frente a las 125 (de 378) denegadas antes, un 33 %.

En definitiva, la Administración del Estado, ante una regulación que le incomodaba, se ha resguardado en el silencio administrativo desestimatorio de las solicitudes de prórroga, al amparo del art. 24.1 de la Ley 39/2015, al constatar que si hubiera cumplido con su obligación de dictar resolución expresa, en caso de ser favorable se habrían afianzado multitud de situaciones poco acordes con los objetivos originarios de la Ley de 1988. Como contrapartida, la desestimación por silencio no ha comportado la declaración de la extinción de la concesión y el inicio del procedimiento de recuperación posesoria, además de haber provocado inseguridad jurídica en los interesados y de haber debilitado la defensa de la posición de la Administración en caso de impugnación judicial, puesto que no habrá

---

<sup>5</sup> Según la información que hemos recabado del propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de las 527 resoluciones expresas dictadas hasta el momento sobre las 1.179 solicitudes de prórroga extraordinaria presentadas, 322 han sido favorables a su otorgamiento (61%) y 205 desfavorables (39%).

<sup>6</sup> De acuerdo con el art. 2.2 de la Ley 2/2013, las solicitudes de prórroga de las concesiones tenían que presentarse, en todo caso, antes que se extinguiera el plazo para el que fueron concedidas.

podido justificar los motivos de la denegación, pronunciándose el tribunal a la vista únicamente del contenido del expediente no finalizado.

Este fue precisamente un aspecto determinante en la importante SAN de 25 de noviembre de 2019, en la que la Sala analizó el caso a la luz de un informe desfavorable al otorgamiento de la prórroga emitido por la Demarcación de Costas de Murcia y estimó el recurso interpuesto frente a la desestimación por silencio de una solicitud de prórroga de una concesión sobre 568 m<sup>2</sup>, en la playa de la Reya (Mazarrón, Murcia), destinada a vivienda, presentada el 28 de julio de 2017, y reconoció expresamente el derecho de los recurrentes a la prórroga, debiendo iniciar la Administración «el correspondiente expediente para el otorgamiento de la misma, en el que deberá fijarse el periodo de duración máximo de la prórroga, teniendo en cuenta los usos y lo dispuesto en el art. 174, último párrafo del RGC» (FD Quinto).

La situación era, pues, de *impasse*, a la espera de que se produjera el correspondiente cambio normativo que resolviera definitivamente el atolladero. Meses más tarde del cambio de ciclo político acaecido en junio de 2018, durante la Legislatura XII, tras prosperar la moción de censura contra el gabinete presidido por Mariano Rajoy, el Ministerio para la Transición Ecológica del Gobierno del PSOE esbozó un primer intento de modificación de diversos artículos del RGC, a través de la elaboración de un borrador de real decreto, que fue sometido a información pública durante el mes de marzo de 2019. Su objetivo fundamental era la remoción o la modificación de los artículos que incurrían en extralimitaciones y/o incoherencias con la Ley 22/1988, como las referidas a la prórroga extraordinaria de las concesiones, que precisamente habían sido analizadas detalladamente en el Dictamen 25/2018, de 27 de diciembre, de la Abogacía General del Estado A.G. TRANSICIÓN ECOLÓGICA (R-1281/2018) y en el Informe 611/2018, de 14 de enero de 2019, de la Abogacía del Estado en el referido Departamento Ministerial<sup>7</sup>. Este proyecto no llegó a ser aprobado, al celebrarse elecciones generales en abril de 2019 tras rechazarse los presupuestos generales en la Cámara Baja, que se repitieron en noviembre de 2019 al no haberse alcanzado en dicha Cámara la mayoría suficiente para la elección del presidente del Gobierno, pero su contenido ha influido tanto en el art. 20 de la Ley 7/2021 como en el Real Decreto 668/2022.

En fin, aunque con retraso, estas disposiciones aportan seguridad jurídica y permiten desencallar la paralización de los procedimientos pendientes de resolución, al abordar con un espíritu más acorde con el de la Ley de Costas de 1988 las tres cuestiones que hemos apuntado, a modo de intervenciones precisas que

<sup>7</sup> Al informe 611/2018 se incorporaron las consideraciones formuladas en el Dictamen 25/2018. Puesto que su contenido sirvió de base a la modificación propuesta en 2019 (así se reconocía expresamente en la memoria de análisis del impacto normativo del proyecto), y esta a su vez sirve de base al Real Decreto 668/2022, tales documentos constituyen una buena fuente para comprender mejor las causas y el alcance de las modificaciones realizadas en el RGC por el Real Decreto 668/2022.

no suponen eliminar la prórroga pero sí condicionan su otorgamiento y su duración. Pero antes de proceder al análisis de tales cuestiones, resulta imprescindible enmarcar la modificación normativa en la adaptación a los impactos del cambio climático.

### III. LOS CAMBIOS NORMATIVOS SE ENVUELVEN BAJO EL MANTO DE LA ADAPTACIÓN DE LA COSTA AL CAMBIO CLIMÁTICO

La regulación de la prórroga extraordinaria de las concesiones contemplada en la Ley 2/2013 y en el RGC 2014 también entraba en tensión con el reto de adaptar la costa a los efectos del cambio climático. Si cuando se aprobaron estas normas ya eran bastante claras las evidencias acerca del potencial aumento de la cota de inundabilidad costera derivada del incremento del nivel del mar en los cada vez más frecuentes fenómenos meteorológicos extremos, así como de la necesidad de reducir la exposición y la vulnerabilidad de las obras e instalaciones construidas en la costa, resulta que tales disposiciones instaban a que se otorgaran prórrogas de concesiones con una duración de hasta setenta y cinco años respecto de obras que, ya en aquel entonces, bajo temporales ordinarios, eran susceptibles de ser alcanzadas por el mar<sup>8</sup>.

Ahora, en cambio, como si quisiera compensarse el desacierto cometido, la modificación normativa que vamos a analizar se envuelve bajo el manto de la adaptación a los impactos del cambio climático<sup>9</sup>. Es a través de los apdos. tercero y cuarto del art. 20 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y

---

<sup>8</sup> Como muestra pueden citarse las prórrogas otorgadas a mediados de 2018 por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar al balneario de la playa de la Magdalena y al restaurante El Serbal (en aquel entonces denominado Cormorán), ubicado en la segunda playa de El Sardinero, ambos en Santander (*BOE* núms. 129, de 28 de mayo y 194, de 11 de agosto).

<sup>9</sup> Durante su comparecencia ante la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico del Congreso de los Diputados el 19 de febrero de 2020 para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento —poco después de la constitución del nuevo Gobierno de coalición en la Legislatura XIV—, la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico afirmó, en alusión a los riesgos importantes a los que debe hacer frente la costa ante los impactos de fenómenos meteorológicos extremos como el del temporal Gloria, que «la modificación [de la Ley de Costas] del año 2013 agravó el problema y generó una irresponsabilidad a la que ahora hay que hacer frente», por lo que «resulta decisivo acometer determinadas reformas que no pueden esperar más, algunas a través del reglamento, otras a través de una ley que traeremos a su consideración tan pronto como sea posible». «Proponemos transformar la gestión de la franja del litoral, de conformidad con la Ley de Costas, teniendo en consideración los impactos del cambio climático, con el objetivo de desarrollar una gestión integrada con la gestión de los recursos hídricos, incorporando por tanto el debate sobre la aportación de

Transición Energética, por tanto en un precepto dedicado a establecer previsiones sobre la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del medio marino y de la costa, donde se incorporan algunos criterios que deberán tenerse en cuenta a efectos de otorgar las concesiones y sus prórrogas y donde se fija en setenta y cinco años el plazo máximo de duración de los títulos de ocupación del DPMT a efectos de su aplicación a la prórroga extraordinaria de las concesiones. Parece obvio que, si se reduce el plazo de permanencia en el dominio público costero de construcciones e instalaciones que, en caso de temporal, son alcanzadas por el mar o lo serán en un futuro no lejano, se estará reduciendo su exposición y su vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático previstos en la costa<sup>10</sup>.

Se ha aprovechado así una coyuntura favorable con el fin de resolver una cuestión que era acuciante. Puesto que no bastaba con modificar el RGC, ya que se requería una disposición con rango legal que modificara los términos del art. 2.3 de la Ley 2/2013, las alternativas eran o bien elaborar y tramitar un escueto proyecto de ley de modificación de la Ley 2/2013, o bien aprovechar la elaboración y tramitación del proyecto de Ley del cambio climático, que fue la opción elegida. En cualquier caso, también habría salido ganando el enfoque integral y la técnica legislativa si las referidas previsiones se hubiesen introducido en la Ley 7/2021 como una disposición final con sendos artículos modificadores de la Ley de Costas y del art. 2.3 de la Ley 2/2013. En este sentido, el Consejo de Estado, en su Dictamen 204/2020, de 12 de marzo, sobre el anteproyecto de Ley de cambio climático, recomendó que se modificara el art. 2 de la Ley 2/2013, «con el fin de evitar que la superposición de distintas normas reguladoras de la misma realidad material suscite dudas interpretativas contrarias a la seguridad jurídica». No se tuvo en cuenta esta recomendación, por lo que se repite así lo que ocurrió con el art. 2 y las disposiciones de la Ley 2/2013, que si bien no se incorporaron a la estructura de la Ley 22/1988, sí se desarrollaron por el RGC 2014<sup>11</sup>.

En cuanto al Real Decreto 668/2022, justo al principio de su preámbulo se expone de manera acertada la justificación del necesario tratamiento de la regulación del DPMT desde la perspectiva de la adaptación a los impactos del cambio

---

sedimentos». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, XIV Legislatura, núm. 33, 19 de febrero de 2020, pág. 13.

<sup>10</sup> Sobre la incorporación de la variable del cambio climático en la toma de decisiones sobre la ocupación del DPMT, véase F. Pons Cànovas (2019), «Resiliencia de la costa a los impactos del cambio climático después de la reforma de la normativa costera», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 329, págs. 162-176.

<sup>11</sup> Recordemos que el Reglamento General de Costas de 2014 integra el desarrollo tanto de los artículos y disposiciones de la Ley 22/1988 no modificados por la Ley 2/2013 (con fidelidad, en este caso, al RG de 1989), de los artículos y disposiciones de la Ley 22/1988 modificados e introducidos *ex novo* por el art. primero de la Ley 2/2013, así como el desarrollo del art. segundo, de las nueve disposiciones adicionales y de las cinco disposiciones transitorias de la Ley 2/2013 que no se incorporaron a la Ley 22/1988.

climático, y constituye la primera norma en la que encontramos una declaración de estas características, por lo que nos parece oportuna su transcripción literal:

El dominio público marítimo-terrestre y, en particular, la ribera del mar, es especialmente sensible a la subida del nivel medio del mar vinculada al cambio climático. La exposición de la población y de los bienes a riesgos costeros se incrementa cada vez más y se prevé que esa tendencia continúe. La franja costera, sometida a una extraordinaria presión humana y poseedora de importantes valores ambientales y paisajísticos, necesita protección. Representa para España un espacio de enorme valor y relevancia estratégica debido a sus esenciales funciones ambientales y de protección y control de la dinámica marina. El calentamiento global ya es un hecho. En este siglo, el nivel medio del mar ascenderá más de medio metro y, de acuerdo con el conocimiento actual, se modificarán las pautas dinámicas de la presencia de borrascas, su frecuencia, intensidad y duración. Los efectos del cambio climático que se proyectan sobre la costa en nuestro país, de acuerdo con los escenarios climáticos futuros, producirán, entre otros cambios, un progresivo calentamiento del agua y una creciente subida del nivel del mar a medida que avance el siglo XXI. El cambio climático está provocando una disminución del periodo de retorno de eventos extremos. Los eventos con periodos de retorno de 100 años pasarán en el 2100 a tener un periodo de retorno de 1 año. De hecho, apunta el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), en su informe de 2019 sobre océanos y criosfera: «Debido al aumento proyectado del nivel medio del mar a escala mundial, se prevé que los niveles del mar locales que históricamente se registraron una vez por siglo (fenómenos centenarios históricos) se transformarán en fenómenos, al menos, anuales en la mayoría de los lugares durante el siglo XXI. La altura de un fenómeno centenario histórico varía mucho y, según el nivel de exposición, ya puede provocar impactos graves. Es posible que los impactos sigan aumentando con una frecuencia mayor de dichos fenómenos». Además, este Panel señala que los sistemas costeros experimentarán un aumento de los impactos adversos debidos a la inundación, tanto progresiva, como debida a eventos extremos, y a la erosión por subida del nivel del mar».

Por todo ello, concluye el preámbulo, «se hace prioritario progresar en la integración de las medidas que permitan anticipar su adaptación desde la planificación y la gestión costera, necesarias para minimizar dichos impactos. Ese ha de ser el objetivo a perseguir por las normas que contengan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre<sup>12</sup>». En relación al tema que nos ocupa, el preámbulo apunta específicamente que las modificaciones de los arts. 135 y 172 y de las disposiciones transitorias decimocuarta y decimosexta del RGC:

---

<sup>12</sup> También se aborda desde esta perspectiva la modificación de los arts. 3 y 4 del RGC con el fin de cambiar los criterios para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de las dunas.

[...] son imprescindibles para adaptar este Reglamento a las previsiones del art. 20 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, declarado constitucional por la STC 90/2022, de 30 de junio. En efecto, el dominio público marítimo-terrestre no es solo un patrimonio colectivo, ambientalmente frágil y valioso, sino que también constituye una de las porciones de nuestro territorio más expuestas a los efectos del cambio climático. Por ello, este real decreto establece de modo inequívoco que el plazo máximo de duración de las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre es de 75 años, y que ese plazo máximo incluye tanto el inicial como todas sus posibles prórrogas [...].

#### IV. LA SUMA DEL PLAZO DE LA PRÓRROGA Y DE LA CONCESIÓN NO PODRÁ EXCEDER DE SETENTA Y CINCO AÑOS, COMPUTANDO EL PLAZO INICIAL DE LA CONCESIÓN

##### 1. LA CONTROVERSIAS SOBRE EL PLAZO MÁXIMO DE LAS PRÓRROGAS SE DERIVA DEL ART. 2.3 DE LA LEY 2/2013

De acuerdo con el apdo. tercero del art. 2 de la Ley 2/2013, «[l]a 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». De la interpretación literal de este precepto se desprendería que la duración de la prórroga podía alcanzar el plazo de setenta y cinco años, con independencia del plazo transcurrido con anterioridad. Se trataba de homologar el plazo de la prórroga extraordinaria con el nuevo plazo de setenta y cinco años de duración de las nuevas concesiones introducido por la misma Ley 2/2013 (art. 66.2 LC), como se apunta en su exposición de motivos: «[c]on 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».

Que la suma del plazo inicial de la concesión más el de la prórroga pudiera prolongarse más allá de los setenta y cinco años se contradecía con el art. 81.1 de la Ley de Costas, según el cual, el plazo de vencimiento será improrrogable, salvo que en el título de otorgamiento se haya previsto expresamente lo contrario, en cuyo caso, a petición del titular y a juicio de la Administración competente, podrá ser prorrogado siempre que aquel no haya sido sancionado por infracción grave, y no se superen *en total* los plazos máximos reglamentarios. También era contrario al art. 93.3 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que es claro y diáfano: «Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, *incluidas las prórrogas*, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación».

El planteamiento del legislador se trasladó al art. 174 RGC 2014, que aparte de transcribir literalmente el apdo. tercero del art. 2 de la Ley 2/2013 en una especie de encabezamiento, en su apdo. primero se decía que el plazo por el que se prorrogarían las concesiones compensatorias «será de 75 años». No se trataba de una redacción desafortunada del art. 2.3 de la Ley 2/2013 que se transmitió al art. 174, puesto que cuando se tuvo la oportunidad de clarificar los términos de la regulación, no quiso aprovecharse. Así, en el apdo. segundo de la disposición transitoria decimoséptima de uno de los borradores del reglamento general de costas elaborado por el ministerio se establecía que «[s]e entenderá, en todo caso, contraria a lo establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, la prórroga por plazo que, acumulado al inicialmente otorgado, exceda del límite de setenta y cinco años»<sup>13</sup>. Este apartado desapareció de la redacción de dicha disposición en el borrador definitivo. Además, el mismo Consejo de Estado, en su dictamen al proyecto de reglamento, ya instó que se fijara expresamente que para el cómputo del plazo máximo de setenta y cinco años debía sumarse el plazo inicial y el de las prórrogas. Y así se hizo en el RGC aprobado definitivamente, pero no en su art. 174 referido a la prórroga extraordinaria, sino en los arts. 135.5 y 170.1, referidos a las nuevas concesiones.

La Administración encargada de tramitar y resolver las solicitudes de prórroga se encontraba, por tanto, ante una disyuntiva. A partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2013 (31 de mayo de 2013), pudo ir encontrándose peticiones de prórroga de concesiones que ya habían llegado al límite máximo de setenta y cinco años (las otorgadas con anterioridad al 31 de mayo de 1938 a perpetuidad, por tiempo indefinido o por noventa y nueve años, como por ejemplo una gran parte de las concesiones para las viviendas de la playa de Babilonia, que se habían otorgado en 1934) o que lo alcanzarían paulatinamente (las otorgadas a partir del 31 de mayo de 1938). En base al art. 93.3 de la Ley 33/2003 no podía atender las solicitudes. Por el contrario, en base al art. 2.3 de la Ley 2/2013 y a los arts. 172.3 y 174.2 RGC, el plazo de prórroga podía ser de hasta setenta y cinco años en el caso de concesiones destinadas a vivienda y zonas asociadas y a actuaciones ambientales; de hasta cincuenta años para los usos destinados a actividades de explotación económica distintas a la de restauración, a infraestructura de servicios urbanos, actividades sociales o comunitarias y dotacionales y a instalaciones marítimas; y de hasta un máximo de treinta años para los usos destinados a restauración y a otros usos.

Según datos del ministerio a los que hemos tenido acceso, se han otorgado 45 prórrogas de concesiones cuyo plazo de duración excede los setenta y cinco años computando el plazo inicial. Este es el caso, a título de muestra, de la papelera ENCE (Pontevedra): si tenemos en cuenta que la concesión se otorgó por

---

<sup>13</sup> Lo que había hecho el borrador era, simplemente, incorporar el contenido del apartado segundo de la disposición transitoria decimoquinta del Reglamento de Costas de 1989, substituyendo el plazo de treinta años —máximo permitido por la LC 1988— por el de setenta y cinco.

Orden de 13 de junio de 1958, que la prórroga se otorgó por Resolución de 20 de enero de 2016 por un plazo de sesenta años<sup>14</sup>, que el plazo de la prórroga se computó desde la fecha de la presentación de la solicitud el 31 de mayo de 2013 (es decir, el mismo día de la entrada en vigor de la Ley 2/2013), y que la concesión se extinguiría el 31 de mayo de 2073, se llega a la conclusión que la suma del período inicial de la concesión más el de la prórroga se elevaba a 115 años.

Pero en otros casos, no se quiso o no se pudo seguir el mismo criterio. En el ya citado dictamen de la Abogacía General del Estado de 27 de diciembre de 2018, se indicó que:

Parece claro que en la formulación de las normas indicadas el plazo de 75 años se predica de la prórroga y no de la suma del plazo de la concesión y del plazo de la prórroga, debiendo añadirse que, en su condición de norma posterior y con rango de ley, la Ley 2/2013 podía haber derogado el art. 93.3 de la Ley 33/2003, máxime, cuando, según el art. 5 de este último texto legal, los bienes y derechos de dominio público se rigen por sus leyes especiales y, a falta de éstas, por la propia Ley 33/2003, teniendo esta última, por tanto, carácter supletorio.

Y concluyó que resultaba necesaria una reforma normativa que aclarara la regla del cómputo del plazo de setenta y cinco años. Tal reforma no se hizo efectiva hasta la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

## **2. EL ART. 20.4 DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA FIJA, CON CARÁCTER NO RETROACTIVO, EL CÓMPUTO DEL PLAZO MÁXIMO DE LAS CONCESIONES Y SUS PRÓRROGAS. SU VALIDACIÓN POR LA STC 90/2022**

El art. 20 de la Ley 7/2021 establece en su apartado cuarto lo siguiente:

Los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre 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.

<sup>14</sup> De acuerdo con el art. 174.2 d) RGC, el plazo debía ser de cincuenta años, pero se amplió en una quinta parte adicional, hasta los sesenta años, en base a la aplicación del supuesto previsto en el art. 175.1 b) del mismo RGC: «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».

Este precepto aporta claridad y seguridad jurídica, al especificar la regla según la cual, para computar —y por lo tanto fijar— el plazo de la prórroga, deberá tenerse en cuenta el plazo ya consumido de la concesión inicial, de manera que la suma de ambos no pueda exceder el de setenta y cinco años, que es el establecido en las leyes citadas. A partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2021 (22 de mayo de 2021), respecto a las solicitudes pendientes de resolución, si la concesión inicial ya ha consumido este plazo<sup>15</sup>, la prórroga no será posible. En cuanto a su alcance derogatorio, a pesar de que la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021 no haya efectuado la derogación expresa del apartado tercero del art. 2 de la Ley 2/2013, hay que entender que comporta su derogación tácita. En el preámbulo del Real Decreto 668/2021 se afirma al respecto que se entiende «por tanto derogado el art. 2.3 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en tanto ese apartado (sic) del artículo segundo, se opone al art. 20.4 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, en aplicación de la disposición derogatoria única de esta última».

Un elemento de preocupación por parte de los interesados que consiguieron una resolución expresa otorgándoles prórroga de una concesión por un plazo que excede de setenta y cinco años era el de si el cómputo fijado en el art. 20.4 podía aplicarse de manera retroactiva. Pues bien, el mismo precepto ha querido salir al paso de posibles interpretaciones para dejar claro que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que *se dicten* tras la entrada en vigor de la ley que incumplan este límite, no los dictados con anterioridad.

El referido precepto ha suscitado críticas desde algunos sectores sociales, económicos y políticos<sup>16</sup>. La oposición de la Xunta de Galicia, manifestada desde la aparición del proyecto de ley<sup>17</sup>, se tradujo en la presentación de un recurso de inconstitucionalidad en relación con los apdos. tercero y cuarto del art. 20 y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Por STC 90/2022, de 30 de junio, y en poco más de tres meses desde la admisión a trámite de la demanda de inconstitucionali-

<sup>15</sup> Sería el caso de las concesiones otorgadas hasta el 22 de mayo de 1946. Y así sucesivamente, dependiendo del momento en que, a partir del 22 de mayo de 2021, se vayan resolviendo los procedimientos pendientes.

<sup>16</sup> El Parlamento de Cantabria aprobó el 20 de diciembre de 2021 presentar ante el Congreso de los Diputados una proposición de ley, en la que se planteaba una modificación de la Ley de Costas para —entre otros fines— aclarar que el plazo máximo de setenta y cinco años no resulte de aplicación a la prórroga extraordinaria de las concesiones. Fue promovida por cuatro de los cinco grupos de la Cámara regional (PRC, PP, Cs y mixto-Vox), con el voto en contra de los diputados del PSOE. Admitida a trámite por la mesa de la Cámara Baja el 11 de enero de 2022, su toma en consideración fue rechazada el 12 de mayo de 2022. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Serie B, núms. 217-1 y 217-2, de 14 de enero y 18 de mayo de 2022, respectivamente.

<sup>17</sup> Así se refleja en la siguiente información, publicada por *La Voz de Galicia* el 18 de junio de 2020: «El PP insta a Ribera a retirar de la Ley del Cambio Climático el artículo sobre las concesiones de Costas», <https://bit.ly/3Nwyh7G>.

dad (24 de marzo de 2022), el Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso, al entender que los preceptos y disposición impugnada no resultan contrarios al principio de seguridad jurídica, entendido como claridad y certeza del Derecho, ya que su sentido es claro y su aplicabilidad puede determinarse acudiendo a los métodos de interpretación aceptados en derecho.

Al analizar el tenor del apdo. cuarto, el Tribunal hace especial hincapié en el carácter irretroactivo del plazo máximo fijado:

De ello se deduce que el plazo máximo de duración de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, *o de cualquier prórroga del mismo*, sería a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2021 de setenta y cinco años (*desde su concesión o desde su prórroga —según su diverso régimen originario—*); conservando los titulares de concesiones (o prórrogas) anteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, sus derechos adquiridos conforme a la Ley de costas (incluido el término de prórroga extraordinaria de setenta y cinco años del art. 2 de la Ley 2/2013); no pudiéndose —sin embargo— otorgar ni prorrogar —desde la entrada en vigor de la Ley 7/2021— ninguna ocupación del dominio público marítimo-terrestre por más de esos setenta y cinco años de límite, y resultando nulas las concesiones o prórrogas de más de setenta y cinco años otorgadas tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021 [FJ 3 b)].

Las frases que hemos puesto en cursiva merecen un comentario. Así, en lugar de «*o de cualquier prórroga del mismo*» debería haberse afirmado «*incluida cualquier prórroga del mismo*», puesto que el problema derivaba precisamente de la posibilidad que la prórroga en sí misma pudiera alcanzar los setenta y cinco años. En cuanto a la frase que está entre paréntesis («*desde su concesión o desde su prórroga —según su diverso régimen originario—*»), después de la Ley 7/2021 la clave se encuentra precisamente en que el plazo máximo no puede computarse desde la prórroga, independientemente del régimen de concesión.

En relación a esta cuestión del momento inicial de cómputo del plazo máximo, el propio Tribunal añade este párrafo al final del mismo punto b) del FJ 3: «Por otra parte, el *dies a quo* del cómputo del plazo de duración de la concesión y su prórroga es una cuestión casuística, que les corresponderá enjuiciar a los tribunales ordinarios según la heterogeneidad de regímenes». El *dies a quo* del cómputo del plazo viene determinado por la fecha de otorgamiento del título original o, en el caso de las concesiones compensatorias, a contar desde el inicio del derecho de ocupación y aprovechamiento. Así se establece en los nuevos arts. 135.3 y 172.1 RGC (en la versión del proyecto de real decreto hecho público en diciembre de 2021 ya se establecía esta puntualización respecto a las concesiones no compensatorias).

El TC tampoco acoge la quiebra del principio de seguridad jurídica en relación con la disposición derogatoria de la Ley 7/2021:

Dicha disposición resulta idéntica a la disposición derogatoria de la Ley 33/2003, o a la disposición derogatoria, apartado segundo, de la Ley de costas, o a la disposición derogatoria única de la Ley 2/2013, y a otras muchas, resultando equivalente a la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil, por lo que difícil-

mente puede reprochársele falta de seguridad jurídica que produzca su inconstitucionalidad [FJ 3 c)].

### 3. LOS CAMBIOS REALIZADOS EN EL RGC POR EL REAL DECRETO 668/2022 RESPECTO AL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS DE LAS CONCESIONES Y SUS PRÓRROGAS

Con el fin de trasladar al RGC 2014 el nuevo cómputo del plazo de las concesiones y de sus prórrogas, el Real Decreto 668/2022 ha efectuado diversos cambios en los arts. 135 y 172. El art. 135, que de referirse únicamente a las nuevas concesiones y sus prórrogas ha pasado a regular el otorgamiento y duración de todas las concesiones, incluidas las prórrogas extraordinarias, por remisión del art. 172.3, establece en el párrafo primero de su apartado tercero que «[e]l 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». Este último inciso, que no existía en la versión del proyecto de real decreto, ha sido introducido con el fin de apaciguar las críticas, especialmente del sector industrial marítimo con establecimientos cuyos usos podrían adaptarse a la LC.

En el párrafo segundo del mismo apartado segundo se fija el plazo máximo de duración de las concesiones, «incluidas todas sus posibles prórrogas», en función del tipo de uso:

- 75 años para proyectos de restauración y conservación de ecosistemas marinos o costeros, obras encaminadas a garantizar el uso público y la integridad del DPMT y cultivos marinos.
- 50 años para instalaciones de servicio público que, por su naturaleza, requieran la ubicación en el dominio público.
- 30 años para el resto de actividades e instalaciones.

Correlativamente, quedan suprimidos los arts. 174 y 175. Y como ya dispusiera el antiguo apdo. 5 del art. 135, el nuevo apdo. 4 establece —en su párrafo primero— que el título otorgado podrá fijar un plazo de duración inferior a los plazos anteriores, 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<sup>18</sup>.

Por su parte, en el art. 172, denominado «Prórroga *extraordinaria* de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existen-

<sup>18</sup> En el apartado V.4 de nuestro trabajo nos referiremos a los criterios previstos en el art. 135.4, 5 y 6 para modular los plazos referidos.

tes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo», se introducen diversos cambios. En primer lugar, en el párrafo primero del apartado primero se ha añadido el inciso:

[...] sin que sea posible superar, para aquellas [concesiones] 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 apdo. 4 del artículo veinte de la misma.

En segundo lugar, en el párrafo segundo del mismo apartado, a la posibilidad de otorgar la prórroga a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera LC, previa solicitud de la correspondiente concesión, se añade el inciso «con el límite temporal de 75 años, a contar desde el inicio de este derecho». Y en tercer lugar, por si no había quedado suficientemente claro, en el párrafo segundo del apartado segundo, se añade que [el plazo de la prórroga] «no excederá de 75 años computados desde el otorgamiento inicial de la concesión»<sup>19</sup>.

También se introduce un inciso al final del apdo. primero de la disposición transitoria decimosexta RGC (en cursiva):

Se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, 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 art. 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y *172 de este Reglamento siempre que no se supere, para*

---

<sup>19</sup> Por cierto, según el párrafo primero del apartado segundo, que se mantiene igual, el concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013 y, en todo caso, antes de los seis meses previos a la fecha de extinción del plazo para el que fue inicialmente concedida. Pues bien, se ha eliminado el tercer párrafo del apartado segundo, que establecía que si se solicitaba la prórroga dentro de los seis meses anteriores a la extinción del plazo de la concesión, el plazo de la prórroga se computaría desde la fecha de extinción del título, lo que resultaba incoherente, puesto que un título extinguido no puede prorrogarse. En esta misma línea, del punto a) del apartado primero de la disposición transitoria decimocuarta, referida al régimen de las obras construidas o que puedan construirse en DPMT, desaparece el inciso en cursiva: «Si ocupan terrenos de dominio público marítimo-terrestre, serán demolidas al extinguirse la concesión, *salvo que se otorgue la prórroga prevista en el artículo segundo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo*. Mientras la concesión esté vigente, sus titulares podrán realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes».

*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.*

## V. SE REFUERZA LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA EN LA POTESTAD DE OTORGAR CONCESIONES Y SUS PRÓRROGAS

### 1. EL CARÁCTER REGLADO DEL OTORGAMIENTO DE LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA EN EL RGC DE 2014

La Ley de Costas de 1988 estableció expresamente en su art. 67 que la resolución sobre la solicitud de la concesión de DPMT «será dictada, discrecionalmente, por el Departamento ministerial competente»<sup>20</sup>. Esta previsión se recogió en el art. 133.1 del Reglamento de Costas de 1989, y el art. 152.12 RGC 2014 establece en la misma línea que el Ministerio resolverá, discrecionalmente, sobre el otorgamiento de la concesión. Por su parte, el art. 2.1 de la Ley 2/2013 dispone que las concesiones para la ocupación del DPMT existentes «podrán ser prorrogadas a instancia de su titular».

Pues bien. Mientras que el apartado primero del art. 172 RGC 2014 incorporó la previsión del art. 2.1 de la Ley 2/2013 (las concesiones existentes «podrán ser prorrogadas a instancia de su titular»), su apartado tercero convirtió el otorgamiento de la prórroga extraordinaria en una potestad reglada: «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». Este cambio también se reflejaba en el art. 174, cuando decía al principio de sus apartados primero y segundo «[e]l plazo por el que se *prorrogarán* las concesiones ...».

En este sentido, en el ya reiterado dictamen de la Abogacía General del Estado 25/18 se indicaba que el tenor literal del art. 172.3 «no deja lugar a dudas de que el otorgamiento de la prórroga es de carácter reglado», por lo que debe entenderse que «el otorgamiento de la prórroga *es facultad reglada* y no discrecional, de forma que, no apreciándose causa de caducidad y no estando tramitándose un procedimiento de caducidad de la concesión, la prórroga debe otorgarse». Para sortear esta circunstancia, en el posterior informe 611/2018 de la Abogacía del Estado en el Ministerio para la Transición Ecológica se indicó que, a pesar de este carácter reglado, «el análisis a realizar por la Administración siempre será caso por caso sin que deba entenderse el que obligatoriamente ha de concederse en todos los casos», debiendo primar el verbo «podrán» que emplea el art. 2.1 de la Ley 2/2013.

<sup>20</sup> Sobre el principio de discrecionalidad en el régimen concesional, véase M. García Pérez (1995): La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial. Madrid: Marcial Pons, págs. 197-235.

## 2. EL CARÁCTER DISCRECIONAL DE LA PRÓRROGA SEGÚN LA AUDIENCIA NACIONAL, CON UN ELEMENTO REGLADO RELEVANTE

En esta línea, la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional se ha decantado por el carácter discrecional del otorgamiento de la prórroga. Así, en la SAN de 25 de noviembre de 2019 (rec. 107/2018) se declara que «a la vista del citado Preámbulo [de la Ley 2/2013], la prórroga prevista en el 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 Ley 2/2013*»<sup>21</sup> (FD Cuarto). Los elementos «medulares» reglados de esa potestad discrecional determinados en el art. 2 de la Ley 2/2013 serían los plazos de solicitud y duración de la prórroga y el carácter del informe autonómico para las instalaciones contaminantes. Lo interesante es que, a pesar de esta doctrina, en el caso concreto se estimó el recurso interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de prórroga de una vivienda y se reconoció el derecho del recurrente a su otorgamiento, en base a que ni se habían acreditado razones ambientales o de protección del litoral que pudieran justificar la denegación de la prórroga de la concesión, ni se concretó el alcance de la inclusión de la zona en la que se ubica la concesión en los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación previstos en el Real Decreto 903/2010, ni se aludió a procesos erosivos de la línea de costa, ni se conectó la situación del tramo, por ejemplo, con la causa de extinción de la concesión contemplada en el art. 78.1.m) de la Ley de Costas.

En la SAN de 25 de mayo de 2021 se añadirá a los elementos reglados de la potestad discrecional el que *la prórroga solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación*. Esta matización cobraba especial relevancia, y suponía *de facto* una enmienda a la totalidad de la SAN de 25 de noviembre de 2019, puesto que si entonces se trataba de un uso contrario al art. 32.1 de la Ley de Costas o directamente prohibido por la misma, como la vivienda o habitación, debería haberse desestimado el recurso sin necesidad de apreciar la concurrencia de otras razones no acreditadas.

## 3. LOS NUEVOS ARTS. 135 Y 172 RGC OPTAN POR LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA EN EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES Y SUS PRÓRROGAS

El nuevo art. 172 RGC 2014 elimina el carácter reglado del otorgamiento de la prórroga, y en combinación con el nuevo art. 135 optan implícitamente por la discrecionalidad técnica en el ejercicio de esta potestad, al subordinarla a la

---

<sup>21</sup> Las cursivas son del autor. Esta doctrina se reitera en las SSAN de 25 de mayo y de 15 de julio de 2021.

evaluación de diversos criterios, aplicables igualmente al otorgamiento de nuevas concesiones y prórrogas no extraordinarias<sup>22</sup>. Según el preámbulo del Real Decreto 668/2022, la nueva regulación

[...] atiende a la necesidad de disponer de una regulación que module y objeive la decisión sobre el otorgamiento de concesiones y prórrogas y su duración [...]. 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. [...] 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.

Así, mientras que el comienzo del párrafo primero del apartado primero conserva la misma redacción (las concesiones «podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular»), en su apartado tercero el art. 172 substituye el inciso «[l]as prórrogas solicitadas *se otorgarán*» por el condicionamiento de la resolución de las solicitudes de prórroga a la aplicación de los criterios recogidos en el art. 135 (algunos de los cuales desarrollan el art. 20.3 de la Ley 7/2021) y al procedimiento establecido para la tramitación de las solicitudes de nuevas concesiones (arts. 152 a 157), mejorando además los efectos de la apreciación de causas de caducidad del título y de la tramitación de un procedimiento de caducidad:

Las solicitudes de prórroga contempladas en el presente artículo se resolverán aplicando lo establecido en el art. 135 y de acuerdo con el procedimiento establecido en la sección 2ª 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.

Correlativamente, queda suprimido el art. 176 RGC, que establecía la documentación exigida para la tramitación de la prórroga.

También se explicita que la prórroga de las concesiones compensatorias previstas en la disposición transitoria primera LC es de otorgamiento potestativo: en el párrafo segundo del apartado primero del art. 172, el inciso «[l]a 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» se substituye

<sup>22</sup> En el apartado primero del art. 135 de la versión del proyecto de real decreto de modificación del RGC que fue sometido a información pública en diciembre de 2021 se indicaba que «[e]l otorgamiento de concesiones y sus prórrogas es potestativo de la Administración, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del art. 35 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas». Este párrafo no aparece en la versión del art. 135.1 aprobada por el Real Decreto 668/2022, que únicamente dispone que: «Las concesiones se otorgarán sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes».

por «[l]a prórroga *se podrá* otorgar igualmente a ...». Hay que entender que, respecto a las concesiones compensatorias de los apartados primero y cuarto de la disposición transitoria primera LC, el carácter potestativo no es predicable del segundo plazo de treinta años (30 + 30), puesto que éste tiene carácter reglado<sup>23</sup>, sino al de quince años hasta llegar a los setenta y cinco.

#### 4. LOS CRITERIOS FIJADOS EN EL ART. 20.3 DE LA LEY 7/2021 Y EN LOS NUEVOS APDOS. 2 Y 4 A 6 DEL ART. 135 RGC PARA MODULAR EL OTORGAMIENTO Y LOS PLAZOS DE LAS CONCESIONES Y SUS PRÓRROGAS

En el art. 135.5 del RGC de 2014 se incorporaron diversos criterios que habían de ser tenidos en cuenta a efectos de determinar el plazo de las nuevas concesiones<sup>24</sup>, pero no de la prórroga extraordinaria. Este planteamiento insuficiente ha pretendido corregirse a través del art. 20.3 de la Ley 7/2021 y de su desarrollo por parte de diversos apartados del nuevo art. 135. El párrafo primero del art. 20.3 de la Ley 7/2021 dispone lo siguiente: «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 marítimo-terrestre 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 art. 13 ter de dicha ley». Este último artículo prevé la declaración de terrenos en situación de regresión grave, y las únicas previsiones que encontramos en el título III de la Ley (arts. 31 a 81) que podrían aspirar a garantizar una «adecuada» adaptación de la costa a los efectos del cambio climático son la revocación de la concesión cuando las obras e instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar [art. 78.1 m)] y la necesidad de que los proyectos que deben formularse para que la Administración competente resuelva sobre la ocupación o utilización del DPMT

<sup>23</sup> La disposición transitoria primera. 3 RGC 2014 establece, en la misma línea que la disposición homónima del Reglamento de Costas de 1989, que la prórroga por un nuevo plazo de treinta años se otorgará, salvo que la concesión estuviere incurso en caducidad.

<sup>24</sup> Eran los siguientes:

- 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».

contengan una evaluación de los posibles efectos del cambio climático sobre los terrenos donde se vaya a situar la obra [art. 44.2 de la Ley y arts. 92 y 93 d) RGC].

Y el párrafo segundo del mismo art. 20.3 establece:

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.

Este precepto remarca la obligación de atender lo dispuesto en la normativa aplicable, sea de carácter nacional o internacional, así como los diversos factores apuntados. Pero esta atención no solamente debe realizarse a «efectos» de «garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático», sino desde una perspectiva más ecosistémica, puesto que alguno de estos factores no tiene por qué tener ninguna relación con el cambio climático<sup>25</sup>.

En desarrollo del párrafo segundo del art. 20.3, los criterios de modulación y objetivación se distribuyen entre los apdos. 2 y 4 a 6 del art. 135 RGC, y se dividen entre los que se tendrán en cuenta para la resolución del otorgamiento o denegación de las concesiones y prórrogas, y los que servirán para modular sus plazos. Respecto a los primeros, el apartado segundo del art. 135 establece que:

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.

Vemos así que a los factores presentes en el art. 20.3 de la Ley 7/2021 se añaden, acertadamente, la adecuación al medio, el grado de interés para el DPMT o sus usuarios y el grado de afección a la biodiversidad.

<sup>25</sup> Recordemos que el art. 20.3 de la Ley 7/2021 fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por la Xunta de Galicia por vulnerar la seguridad jurídica. Para el TC, del tenor del primer párrafo, que no es más que una norma de reenvío, se extrae la suficiencia e inteligibilidad de la remisión que realiza al título III LC, por lo que no considera que el precepto merezca tacha alguna. En cuanto al segundo párrafo, el Tribunal determina que «más allá de poder admitir su cuestionamiento desde el punto de vista de la técnica legislativa utilizada —pues el texto normativo a través de dicha redacción elude plantearse y resolver de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación—, sin embargo no atenta contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza» [FJ 3 a) STC 90/2022].

Y los criterios a efectos de determinar los plazos de duración se reparten entre los apartados cuatro a seis. El apartado cuarto dispone que:

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.

El apartado quinto establece que:

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.

En este apartado se recogen mejor los criterios referidos a los planes de ordenación de los recursos naturales y a los bienes culturales protegidos que en las letras c) y d) del antiguo art. 135.5, respectivamente, aparte de añadirse de manera acertada la referencia a los instrumentos de ordenación del litoral.

Y en el apartado sexto se incorporan los criterios contenidos en el párrafo segundo del art. 20.3 de la Ley 7/2021:

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.

En fin. La formulación de los criterios incluidos en los referidos apartados del art. 135 merece un juicio favorable, pero no tanto su diversificación, ya que deberían aplicarse indistintamente tanto al otorgamiento de las concesiones y sus

prórrogas como a la determinación de su duración. De hecho, el inciso final del apartado quinto, referido a los plazos, va en esta línea, cuando apunta que no se podrán *otorgar ni prorrogar* concesiones si su objeto es contrario a los planes de ordenación de los recursos naturales y a cualquier otro instrumento de ordenación del litoral.

## VI. NO PODRÁN PRORROGARSE LAS CONCESIONES CUYAS OBRAS O INSTALACIONES CONTRAVENGAN EL ART. 32 LC

Para terminar, el párrafo tercero del apartado primero del nuevo art. 172 RGC establece que, además de no ser de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos<sup>26</sup>, la prórroga extraordinaria no «podrá amparar actividades o instalaciones que contravengan lo dispuesto en el art. 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas». Y el apartado séptimo del art. 135 corrobora que no se podrán otorgar concesiones ni prórrogas de las mismas cuando las obras o instalaciones «contravengan el art. 32 de la citada Ley». En el apartado primero de este último precepto se distingue el principio general de utilización del DPMT, con una voluntad restrictiva: «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». Y el apartado segundo dispone que «[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 art. 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». Entre las utilizaciones prohibidas por el art. 25.1 se encuentran «[l]as edificaciones destinadas a residencia o habitación»[letra a)].

En el preámbulo del Real Decreto 668/2022 se apunta al respecto que:

La modificación del art. 135 también atiende a la necesidad de clarificar que, de acuerdo con lo regulado en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y lo expresamente recogido en reiterada jurisprudencia, las concesiones y sus prórrogas no pueden amparar usos prohibidos en espacios de dominio público marítimo-terrestre, lo que debe quedar claramente regulado en este reglamento y de esta forma responder a los principios constitucionales de legalidad, de jerarquía normativa y de seguridad jurídica.

De esta manera se pone fin a otra de las cuestiones más problemáticas de la prórroga extraordinaria de las concesiones que se otorgaron con anteriori-

<sup>26</sup> Se ha suprimido el párrafo cuarto del art. 172.1, que pretendía dar una solución *ad hoc* a algún supuesto particular.

dad a la Ley 22/1988, multitud de ellas con usos y/o dimensiones opuestos a la misma, y que ha generado una interesante controversia judicial, sobre la que únicamente podemos ofrecer unos breves apuntes por limitaciones de espacio. Esta controversia se enmarca en la contradicción existente entre la Ley 2/2013 y el RGC, que diseñaron la prórroga extraordinaria incluso para las ocupaciones que contravinieran el art. 32.1 LC o la prohibición de las edificaciones destinadas a residencia o habitación, y la letra de la Ley de Costas de 1988, sintetizada en su disposición transitoria sexta.1: «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». Esta disposición se trasladó, sin ningún cambio, a la disposición transitoria decimoséptima del RGC de 2014.

En la STC 233/2015, de 5 de noviembre, el Tribunal Constitucional no consideró que la prórroga extraordinaria fuera contraria a los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público contemplados en el art. 132.2 CE, pero precisó que «(i) sólo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC)»[FJ 10 b)]. Esta declaración no se enmarcaba en una interpretación de conformidad del art. 2 de la Ley 2/2013 que condicionara su constitucionalidad (fallo interpretativo que sí se hizo en relación a la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 y, por conexión, a su anexo); además dejaba abierta la puerta a que la Administración interpretara, en cada caso concreto, si la actividad o instalación puede tener o no su ubicación fuera del DPMT.

En cualquier caso, el Tribunal Supremo no se ha sentido vinculado por la precisión efectuada por el TC. Así, la STS de 20 de diciembre de 2021 (rec. 2032/2020) (ponente: Sr. D. Fernando Román García), fijó la siguiente doctrina, que podría haber sido trascendental de no haberse modificado el RGC:

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 art. 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 arts. 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*»<sup>27</sup> (FD Sexto IV).

<sup>27</sup> Las cursivas son del autor.

Esta sentencia había desestimado el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la reiterada SAN de 25 de noviembre de 2019, dictada por la sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que —como ya hemos visto en otros apartados de nuestro trabajo— reconoció el derecho de los recurrentes al otorgamiento de la prórroga de una concesión destinada a vivienda<sup>28</sup>. En sentencias posteriores, la misma sección de la Sala cambiaría de criterio (lo «matiza», según la propia sección). Así, la SAN de 25 de mayo de 2021 (rec. 773/2018), que anuló la prórroga de una concesión de ocupación de 350 m<sup>2</sup> para la regularización de las obras consistentes en embarcadero, terraza y piscina, declaró que la prórroga extraordinaria «solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» (FD Quinto). Posteriormente, en una de las sentencias que anulan la prórroga de la concesión de la papelería ENCE (SAN de 15 de julio de 2021)<sup>29</sup>, la Sala añade que esta interpretación, tras la reforma operada por la Ley 2/2013, «no puede tildarse de incoherente» (FD Décimo).

Y el cambio de enfoque es todavía más claro en las más de veinte sentencias de la Audiencia Nacional dictadas desde el mes de septiembre de 2021 hasta el mes de junio de 2022<sup>30</sup> —la mayoría incluso después de la STS de 20 de diciembre de 2021— en relación a las viviendas construidas en la playa de Babilonia (Guardamar de Segura). Estos fallos desestiman los recursos interpuestos por sus ocupantes en contra de 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, que denegó la solicitud de prórroga extraordinaria de las concesiones y ordenó la demolición de las obras e instalaciones, en base a la aplicación del art. 32.1 de la Ley de Costas y de la

---

<sup>28</sup> En el escrito de interposición del recurso de casación, la Abogacía del Estado había señalado que la doctrina contenida en esta sentencia «afecta a un número importante de situaciones, trascendiendo del caso concreto, y precisa que se ha calculado que se han otorgado 25 prórrogas para usos expresamente prohibidos por la Ley de Costas y otras 27 para usos que precisan justificar su ubicación en dominio público, estando pendientes de resolver 285 prórrogas para usos alojativos, expresamente prohibidos en DPMT y 114 de usos a justificar» (FD Cuarto STS de 20 de diciembre de 2021). Según datos del MITERD, hasta el momento de redactar estas líneas se habían otorgado 60 prórrogas de concesiones destinadas a vivienda o a usos contrarios al art. 32 LC.

<sup>29</sup> SSAN de 15 de julio y de 21 de septiembre de 2021 (recs. 484/2016, 700/2016 y 268/2016, respectivamente). La anulación de la prórroga de la concesión se basa en que «la vinculación de la planta de celulosa con el dominio público marítimo terrestre, en el sentido expuesto y a los efectos del art. 32.1 de la Ley de Costas, no ha resultado acreditada en el caso de autos».

<sup>30</sup> SSAN de 30 de septiembre de 2021 (recs. 2324/2019, 284/2020, 287/2020 y 294/2020); de 4 de enero de 2022 (recs. 299/2020, 309/2020 y 399/2020) o de 17 de junio de 2022 (recs. 291/2020 y 401/2020), entre otras.

prohibición expresa de edificios destinados a vivienda, junto a otros argumentos de carácter ambiental y de seguridad<sup>31</sup>.

Varios de los afectados presentaron recurso de casación contra las sentencias respectivas, que fueron admitidos a trámite por sendos autos del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2022 (recs. 8406/2021 y 70/2022). Para la Sala de admisión, teniendo en cuenta el carácter reciente y aislado del pronunciamiento contenido en la STS de 20 de diciembre de 2021 a efectos de formar jurisprudencia mediante la doctrina reiterada a la que se refiere el art. 1.6 del Código Civil, hace aconsejable que la Sala se pronuncie para *reafirmar, reforzar o completar el criterio* fijado en aquella o, en su caso, para *cambiarlo o corregirlo* en los términos —en ambos supuestos— que la Sección de Enjuiciamiento tenga por conveniente. Y precisa 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 extraordinaria de las concesiones puede ser denegada por razones distintas de las señaladas en el art. 172.3 RGC (apreciación de causas de caducidad o tramitación de un procedimiento de caducidad), como es el caso de razones ambientales o de protección del litoral o de inseguridad para las personas; y,
- ii) Si la prórroga extraordinaria de las concesiones, en relación con una edificación con destino a vivienda, solo podrá concederse cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el art. 32 de la Ley de Costas en relación con el art. 25.1.a) de dicha ley<sup>32</sup>.

En fin, de la imbricación entre las nuevas previsiones del RGC y los recursos de casación pendientes de resolver se vislumbran tres escenarios, dependiendo de lo que decida el Tribunal Supremo. En caso que siga en la línea de la STS de 20 de diciembre de 2021 y revoque las sentencias de la Audiencia Nacional en base a que ni el art. 32.1 ni la prohibición de viviendas eran aplicables a la prórroga extraordinaria en el momento en que esta se denegó, las nuevas previsiones de los arts. 135.7 y 172.1 serán aplicables a las solicitudes pendientes de resolver, en base a lo establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto 668/2022: «Los procedimientos administrativos en trámite que se encuentren pendientes

<sup>31</sup> «Además, [la vivienda] 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, a lo que hay que añadir los problemas de inseguridad para las personas que llegaron a motivar 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» [FD Sexto SAN de 30 de septiembre de 2021 (rec. 2324/2019)].

<sup>32</sup> Esta cuestión es la que fue resuelta por la STS de 20 de diciembre de 2021.

de resolución a la entrada en vigor del presente real decreto deberán ser resueltos conforme a la nueva normativa. Los actos de trámite dictados al amparo de la normativa anterior y bajo su vigencia conservarán su validez siempre que su mantenimiento no produzca un efecto contrario a este real decreto». A la misma conclusión podría llegarse en caso que el TS considere que aunque la prórroga debería haberse otorgado en base a la inaplicación de los preceptos reiterados, estime correcta la denegación fundada en los criterios ambientales y de seguridad apuntados en una nota anterior. Mientras que si el TS cambia o corrige su doctrina (lo que nos parece difícil), además de resolver negativamente los procedimientos pendientes de solicitud de prórroga de viviendas, la Administración competente debería revisar de oficio las prórrogas otorgadas por ser nulas de pleno derecho *ex* art. 47.1 f) de la Ley 39/2015.

Para terminar, el mismo apartado séptimo del art. 135 RGC amplía oportunamente la imposibilidad de otorgar concesiones y sus prórrogas a las obras o instalaciones que, «no siendo obras marítimas ni cultivos marinos, soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar, de acuerdo con lo establecido en el art. 78.1.m) de la Ley 22/1988». En este supuesto, de acuerdo con el art. 72.1 de la LC, se procederá, en todo caso, al levantamiento y retirada de las obras e instalaciones del dominio público y de su zona de servidumbre de protección.

