

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de mayo de 2023*

**“RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS PRÓRROGAS DE LAS  
CONCESIONES ANTERIORES A LA LEY DE 1988 QUE  
HABILITAN LA UBICACIÓN DE INDUSTRIAS EN EL  
DEMANIO COSTERO: A PROPÓSITO DE LAS STS 796/2023 Y  
805/2023, DE 6 DE MARZO DE 2023 (CASO ENCE)”\***

**Autor:** José Luis García de Cal. Profesor asociado de Derecho Administrativo, Universidad Pontificia de Comillas (ICADE) (España)

**Fecha de recepción:** 05/04/2023

**Fecha de aceptación:** 19/04/2023

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00244>

**Resumen:** Con ocasión del dictado de las STS 796/2023 Y 805/2023, de 6 de marzo de 2023, el Tribunal Supremo ha establecido doctrina jurisprudencial sobre el régimen de prórrogas extraordinarias de las concesiones para instalaciones y actividades industriales que hubieran sido otorgadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988. El Alto Tribunal confirma la no exigibilidad en estos casos de la plena adaptación a las exigencias legales en términos análogos a los exigibles a las concesiones otorgadas al amparo de la normativa vigente. El criterio establecido se basa en la interpretación conjunta de los objetivos de protección de los valores naturales y de garantía de la seguridad jurídica.

**Palabras clave:** Dominio público marítimo-terrestre. Ley de Costas. Prórrogas. Uso industrial. *ENCE*.

**Índice:**

1. **El contexto de las Sentencias: el debate sobre la fábrica de ENCE en la ría de Pontevedra**

---

\* El autor quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

2. **Síntesis de la controversia sometida al conocimiento del Tribunal Supremo**
  - 2.1. **El sentido del fallo**
  - 2.2. **Ratio decidendi de la sentencia casacional**
    - 2.2.1. **Base legal y la naturaleza jurídica de la prórroga concesional otorgada en favor de ENCE**
    - 2.2.2. **Implicaciones del otorgamiento de la prórroga extraordinaria prevista en el artículo 2 de la Ley 2/2013**
    - 2.2.3. **Los criterios de decisión de la Administración para otorgar la prórroga extraordinaria**
3. **Valoración de las Sentencias**
4. **Bibliografía**

## **1. EL CONTEXTO DE LAS SENTENCIAS: EL DEBATE SOBRE LA FÁBRICA DE ENCE EN LA RÍA DE PONTEVEDRA**

El Tribunal Supremo ha establecido doctrina jurisprudencial al respecto de las condiciones exigibles para el otorgamiento de prórrogas de las concesiones que amparan la pervivencia de instalaciones industriales en el dominio público marítimo-terrestre: confirma la posibilidad de que se aprovechen de dichas ampliaciones de plazo las instalaciones industriales, sin necesidad de justificar la necesidad de ubicarse en el demanio, siempre que dichos títulos hubieran sido otorgados inicialmente con anterioridad a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (“**Ley de Costas**”).

Lo ha hecho con ocasión de la resolución de sendos recursos de casación interpuestos contra otras tantas sentencias dictadas por la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo<sup>1</sup>, declarando contraria a derecho la anulación de la Resolución, de 20 de enero de 2016, de la directora general de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, que había otorgado a ENCE una prórroga de 60 años de la concesión de ocupación de una franja de dominio público marítimo terrestre destinada a fábrica de pasta de celulosa en Pontevedra. (las “**Sentencias**”).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre el sentido las Sentencias, véase GARCÍA DE CAL, José Luis; y LARREA LÓPEZ-UNZUETA, Gonzalo. ¿Quedan esperanzas de obtener prórrogas de las concesiones que habilitan la ubicación de industrias en el demanio costero?. *Actualidad Administrativa*, n. 1, 2022.

<sup>2</sup> [STS 796/2023](#) (ECLI:ES:TS:2023:796) y [STS 805/2023](#) (ECLI:ES:TS:2023:805), ambas de 6 marzo, dictadas por la Sala Tercera, y en las que ha sido ponente D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

Se trata de una cuestión sobre la que la legislación de Costas española no arrojaba una solución inmediata ni intuitiva. Se hacía necesaria, pues, la fijación de doctrina jurisprudencial para aclarar, en concreto, la situación jurídica de la fábrica de la que ENCE es titular en la ría de Pontevedra e, indirectamente, dotar de un mínimo grado de certidumbre a otros titulares de instalaciones industriales ubicadas en el demanio costero.

Desde una perspectiva más amplia, la disputa jurídica resuelta por el Alto Tribunal constituye un episodio más de la no siempre pacífica concurrencia de los objetivos esenciales que guían la política de uso del litoral español, a saber: la preservación de los valores ambientales, por un lado; y el respeto y reconocimiento de los derechos y propiedades legalmente reconocidas con carácter previo a la vigencia de la normativa actual, por otro.<sup>3</sup>

El objeto de la controversia resuelta en casación es una cuestión sensible en términos políticos, tanto a nivel local como nacional. En efecto, el debate público alrededor de la pervivencia de la actividad de ENCE en la ría de Pontevedra y la contraposición entre los pros y contras que se suscita alrededor de este concreto caso se reproduce en otras zonas de nuestra geografía.

Esa necesidad de que la política costera cristalice en soluciones equilibradas y respetuosas de los diversos intereses legítimos en juego y los bienes a proteger ha permanecido *in mente* del legislador durante las últimas décadas. Así lo explicitaba la Ley de Costas al afirmar en su exposición de motivos que

*“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”*

explicando, al mismo tiempo, que

---

<sup>3</sup> La controversia al respecto del encaje de la regulación de las prórrogas extraordinarias de las concesiones anteriores a la Ley de Costas protagonizó, precisamente, buena parte de los debates del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Santiago de Compostela en 2014. Ya entonces se puso de manifiesto la diversidad de pareceres sobre cómo debían interpretarse las reglas introducidas por el legislador mediante la Ley 2/2013. Es esclarecedora, en este sentido, la comunicación presentada en aquella ocasión por la profesora Nuñez Lozano, en la que anticipaba la (la comunicación referida fue publicada como NUÑEZ LOZANO, María del Carmen. 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: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis; FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javiera; y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Santiago: 2014).

*“se regula con precisión la situación de las edificaciones 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 (...)”.*

Tal dicotomía se ha mantenido viva en el tiempo y ha alimentado las sucesivas reformas durante los 35 años de vigencia de la Ley de Costas, inspirando reformas orientadas a primar la protección de uno u otro objetivo en función de las mayorías parlamentarias de cada momento y dando lugar a una evolución pendular de este ámbito normativo.<sup>4</sup>

En este contexto, se enmarcan tanto la reforma operada en virtud 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 (la **“Ley 2/2013”**)<sup>5</sup>, en la que se hace visible el interés por primar la seguridad jurídica y la posibilidad de mantener determinados usos existentes incompatibles con el régimen general de usos establecido para esos terrenos<sup>6</sup>, como la *contra reforma* introducida mediante 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 (el **“Real Decreto 668/2022”**).

La trascendencia política y social de esa cuestión sometida a control jurisdiccional se ha reflejado en un escasísimamente habitual allanamiento de la Abogacía del Estado en el procedimiento de instancia, dejando en manos de la concesionaria la defensa de la legalidad de la actuación administrativa objeto de la *litis*.

---

<sup>4</sup> Resulta de especial interés, para aprehender una visión general de la evolución de la normativa costera española desde la aprobación de la Ley de Costas en 1988 MENÉNDEZ REXACH, Ángel; DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana; RODRÍGUEZ-CHAVEZ MIMBRERO, Blanca; BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier; y CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. *La Ley de costas en la jurisprudencia. Sentencias del Tribunal Constitucional*. Madrid. 2010. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

<sup>5</sup> MUÑOZ AMOR, María del Mar. Comentario a 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: *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. N.º. 123, 2013, págs. 50-60, presenta una síntesis del contenido de la Ley 2/2013.

<sup>6</sup> Nótese que la Ley 2/2013 ha sido interpretada por buena parte de la doctrina como un intento del legislador de *“revalorizar económicamente la costa facilitando su explotación por particulares y empresas”*, aun cuando ello pudiera implicar una *“reducción y desprotección del dominio público marítimo-terrestre”*. Véase, por todos, GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. La reducción de la protección de la costa en la Ley 2/2013: revalorización económica del litoral frente a desarrollo sostenible. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 38, 2014.

La decisión adoptada por la Sala Tercera del Alto Tribunal refleja un cuidadoso análisis jurídico que arroja luz sobre el significado de los preceptos que sustentaron, en su día, el otorgamiento de la prórroga concesional, y reafirma la consideración favorable de nuestro ordenamiento jurídico el respeto de los derechos de los particulares a la hora de interpretar y aplicar la normativa sobre Costas.

## **2. SÍNTESIS DE LA CONTROVERSIA SOMETIDA AL CONOCIMIENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO**

### **2.1. El sentido del fallo**

Las Sentencias aportan luz sobre el sentido de unas reglas que, tal y como las ha calificado el propio Tribunal Supremo, son "*contradictoria[s], farragosa[s] y de compleja interpretación*" y declaran la disconformidad a derecho de las sentencias de la Audiencia Nacional para, consecuentemente, confirmar la validez de la extensión de la vigencia del título concesional otorgada en favor de ENCE.

Esta jurisprudencia aporta certeza sobre el régimen aplicable a las concesiones que reúnen las siguientes condiciones: (i) el título concesional había sido otorgado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas; (ii) permanecía vigente en el momento en que fue prorrogado; (iii) fue prorrogado con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 668/2022.

Para estos casos, la Sala de casación es clara al afirmar que el mantenimiento de la actividad industrial en el dominio público durante la vigencia de la concesión, con su prórroga y sin necesidad de adaptar la actividad y las edificaciones a los requisitos del artículo 32 de la Ley de Costas.

### **2.2. *Ratio decidendi* de la sentencia casacional**

El Tribunal Supremo analiza y define la naturaleza concreta de la prórroga otorgada en favor de ENCE, diferenciándola de las otras prórrogas en la Ley de Costas. La conceptualiza como extraordinaria y deduce las implicaciones que cabe predicar con respecto de sus requisitos de validez y contenido.

#### **2.2.1. Base legal y la naturaleza jurídica de la prórroga concesional otorgada en favor de ENCE**

La raíz de la motivación del fallo del Tribunal Supremo es esencialmente formal y deriva de la consideración de las prórrogas previstas en el artículo 2 de la Ley 2/2013, como claramente diferenciadas de las previstas en las disposiciones transitorias primera y cuarta de la Ley de Costas y, por tanto, sujetas a un régimen jurídico distinto de las otras prórrogas previstas en la normativa.

Se alcanza esta conclusión a partir de una interpretación literal y sistemática de las mencionadas disposiciones transitorias según la cual el legislador, al definir sus respectivos ámbitos de aplicación, omitió cualquier referencia a las concesiones otorgadas con anterioridad a la Ley de Costas y que continuaran vigentes una vez aprobada dicha norma. Se trata de un entendimiento de la norma plenamente plausible, respetuoso de la literalidad y del espíritu de las reglas contenidas en la disposición transitoria cuarta.

En este sentido, no puede compartirse la interpretación expresada en el voto particular de la sentencia y que afirma que la disposición transitoria cuarta, apartado 2, *«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»*.

El precepto de referencia resulta de aplicación a las obras en instalaciones construidas *“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”*, sin proyectarse, por tanto, sobre aquellos supuestos como el de autos, en el que las obras e instalaciones en cuestión disponían de título concesional válido y vigente.

Esta cuestión es fundamental y explica, en buena medida, la disparidad de soluciones sostenidas por la mayoría de la Sala de casación y el magistrado discrepante: la tesis principal que informa el fallo de las Sentencias es que la posibilidad de prorrogar las concesiones anteriores a la Ley de Costas no fue objeto de regulación sino hasta la aprobación de la Ley 2/2013. Hasta entonces, a esas concesiones simplemente les resultaba aplicable la regla de la Ley de costas, según la cual, permanecerían vigentes. Y – siguiendo con la exposición de las Sentencias –, esa Ley 2/2013 reconoció, en virtud de su art. 2, la potestad de la Administración de otorgar una prórroga extraordinaria para aquellas concesiones anteriores a la Ley de Costas que todavía permanecieran vigentes.

Con base en lo anterior, la conclusión que alcanza la Sala es que, encontrándose todavía vigente a fecha de 20 de enero de 2016, la concesión de la que era titular ENCE podía ser prorrogada por un máximo de setenta y cinco años, que es el que se estableció por la Ley 2/2013, en su artículo 2.3.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> El art. 2.3 de la Ley 2/2013 es claro al establecer la duración máxima de la prórroga extraordinaria: *“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”*.

### 2.2.2. Implicaciones del otorgamiento de la prórroga extraordinaria prevista en el artículo 2 de la Ley 2/2013

Despejada, por la Sala, la posibilidad de que la Administración otorgara la prórroga extraordinaria prevista en el art. 2, apartado 3, de la Ley 2/2013, la siguiente cuestión a dirimir consistía en la exigibilidad o no de que las construcciones e instalaciones hubieran de adaptarse plenamente a las exigencias que la Ley de costas establece, con carácter general, para las actividades de nueva implantación o si, por el contrario, la normativa ampara su pervivencia sin necesidad de ser modificadas en el sentido indicado.

Se trata de una cuestión definitoria de la decisión de la Sala de casación, dado que tal y como reconoce, asume el entendimiento de la Audiencia Nacional al valorar la prueba y concluir que el régimen concesional que sirvió de base para el otorgamiento de la concesión de ENCE

*“era manifiestamente contrario a lo establecido con carácter general en la LC, en concreto, en su artículo 32.1º, por cuanto las concesiones de ocupación solo podrían ubicarse en el dominio público cuando no pudieran ubicarse en otro lugar”.*

Sobre este punto, el Alto Tribunal razona que la prórroga debe entenderse como una mera extensión en el tiempo de la vigencia de la concesión, sin que ello determine otros cambios adicionales en el contenido del título de ocupación del demanio.

Acoge, así, la impugnación planteada contra el criterio de la Sala de instancia, según el cual cualquier prórroga de un título concesional que se otorgara una vez vigente la Ley de Costas debiera ser consistente con los requisitos el art. 32 (destacadamente, la justificación de la que actividad, por su propia naturaleza, no pueda ubicarse fuera del dominio-público).

La posición mayoritaria de la Sala vincula esta interpretación con el carácter resarcitorio de la prórroga extraordinaria sobre la que se discutía en el recurso y, consecuentemente, en el detrimento del contenido de la compensación reconocida en favor de los titulares de las concesiones que conllevaría esa imposibilidad, *de facto*, de disfrutar de la ampliación de la vigencia.

En definitiva, se pone en valor la exigencia no solamente de observar los derechos preexistentes a la Ley de Costas en condiciones ciertamente ventajosas y que podrían llegar a entenderse como más favorables, incluso, que las aplicables a quienes vayan obteniendo títulos concesionales una vez vigente la Ley de Costas y al amparo de sus determinaciones.

### 2.2.3. Los criterios de decisión de la Administración para otorgar la prórroga extraordinaria

Configurada la posibilidad de otorgar la prórroga extraordinaria como una potestad discrecional de la Administración y descartada la necesidad de que las construcciones o instalaciones debieran acomodarse plenamente a los requisitos de la Ley de Costas en términos asimilables a los aplicables a una nueva concesión, quedaba por dirimir los criterios a considerar por la Administración a la hora de otorgar la prórroga.

Correspondía, pues, aclarar el modo de compatibilizar los principios generales orientadores de la legislación de Costas (entre la que se encuentran tanto la Ley de Costas como la Ley 2/2013) y, en particular, las exigencias sobre preservación y protección del litoral y el resto de los valores medioambientales con el derecho de los titulares de actividades y edificaciones *a priori* inconsistentes con el régimen general de la normativa vigente.

A estos efectos, la Sala de casación acierta al diferenciar la naturaleza de la concesión prorrogada como "*título de ocupación del dominio público*" y destacar la diferenciación de esta figura de las "*medida[s] de intervención en garantía de leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad*", recordando que esta circunstancia 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*".

Desde luego, no ha lugar a dudas sobre la necesidad de interpretar y aplicar la normativa sobre Costas de conformidad con el principio general de protección del medio ambiente y, en particular, con la preservación del litoral. Ahora bien, las propias Sentencias y los votos particulares que las acompañan ponen de manifiesto que la coexistencia de bienes jurídicos protegibles en relación con el objeto del pleito determina dificultades interpretativas y de aplicación práctica.

En síntesis, se contraponen dos visiones:

- Por un lado, una posición en la que, sin desconocer la relevancia de la seguridad jurídica, se haga prevalecer el interés de la protección y el uso sostenible del litoral, de modo que se restrinja el contenido del derecho de uso del dominio público para actividades perjudiciales para el mantenimiento de sus valores naturales originales, que es la que sostiene el voto particular.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Esta postura se apoya en argumentos semejantes a los expresados por una parte muy notable de la doctrina académica, que se ha opuesto de forma rotunda a la admisibilidad del

- Por otro, una consideración más estricta de los requisitos y limitaciones a imponer al titular de la concesión por motivos ambientales, circunscrita a aquellos requisitos expresamente previstos e interpretada conjuntamente con el resto de las finalidades a las que sirve la normativa de aplicación, que es la que acoge el fallo.

El Alto Tribunal concluye que los objetivos de protección ambiental quedan suficientemente salvaguardados mediante la intervención en las actividades, planes y programas que la normativa sectorial ambiental prevé con respecto con carácter general, junto con el informe preceptivo que expresamente regula la Ley 2/2013, en su artículo 2.4, con esta finalidad. Ciertamente, la literalidad de la norma permite a la Administración General del Estado apartarse del contenido del informe de la Administración Autonómica, con la debida motivación basada en razones de interés general, pero solamente podrá hacerlo invocando cuestiones que caigan bajo su competencia, sin invadir las atribuciones autonómicas en materia medioambiental.

Habiendo quedado corroborado en la instancia que se había cumplido con el requisito de disponer del informe favorable del órgano autonómico competente en materia de medio ambiente, y que la prórroga se otorgó teniendo en cuenta las correcciones y medidas propuestas en el mismo, la Sala de casación concluye que la prórroga cumplió con todos los requisitos exigibles en materia ambiental para ser considerada como válidamente otorgada.

### **3. VALORACIÓN CRÍTICA DE LAS SENTENCIAS**

El Tribunal Supremo complementa, por vía jurisprudencial, una regulación legal que, debe reconocerse, no es clara y da pábulo a interpretaciones dispares. En este sentido, debe reconocerse el valor de su pronunciamiento tanto para el caso específico de ENCE en Pontevedra como para otros casos asimilables.

Las Sentencias reconocen la finalidad compensatoria, siquiera en sentido abstracto, de la posibilidad que reconoció el legislador en 2013 de ampliar la vigencia de unas concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor

---

otorgamiento de prórrogas en aquellos casos en que los usos fueran abiertamente contrarios a los previstos en el artículo 32 de la Ley de Costas. Véase, por todos, GARCÍA PÉREZ, Marta; y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Reflexiones en torno a 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: *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis; FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier; y NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Santiago: 2014.

de la Ley de Costas y que, como era el caso de la que habilitaba la permanencia de la fábrica de ENCE, no estaban sujetas originalmente a un término específico.

Aplica rectamente, de esta forma, la doctrina que el Tribunal Constitucional sentó en su STC 149/1991, de 4 de junio<sup>9</sup>, y asume la aptitud del legislador para configurar el contenido de esa compensación y de la Administración para definirlo de manera específica al decidir al respecto de las concretas prórrogas en uso de su potestad discrecional.

Más allá de la estricta interpretación de las reglas aplicables a las prórrogas extraordinarias previstas en el artículo 2 de la Ley 2/2013, las Sentencias aportan claves relevantes al respecto de la relación entre la protección de los valores ambientales inmanentes al dominio público marítimo-terrestre y los demás objetivos a los que responde a la legislación de Costas, así como sobre la relación entre dicha normativa y la ambiental.

Se reafirma que el objetivo de protección ambiental que inspira la normativa costera no anula el resto de los objetivos informadores de la legislación costera y, en particular, el reconocimiento en favor de los titulares de derechos para la explotación del dominio público marítimo-terrestre de un grado de seguridad suficiente, en los términos que el legislador establezca y siempre dentro de los límites marcados por la jurisprudencia constitucional.

En esta línea, debe tenerse presente la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en su STC 233/2015, de 5 de noviembre, recaída sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley 2/2013. En aquella ocasión el máximo intérprete de la Constitución confirmó expresamente su parecer al respecto de la relación entre la normativa de Costas y la ambiental. La conclusión, entonces, fue que, aun reconociéndose el claro nexo entre ambas normativas (por referencia a los preceptos constitucionales que les sirven de base, es decir, los artículos 45 y 132, respectivamente), el derecho al medio ambiente es un principio rector de la política social y económica, por lo que no es fuente de vinculación para el legislador capaz de limitar la posibilidad de regular en

---

<sup>9</sup> El propio Tribunal Supremo cita el razonamiento expresado en la STC 149/1991, FJ 8º, al respecto de las disposiciones transitorias de la Ley de Costas, a las que conceptualiza como *"una muy singular forma de expropiación"* en la que la misma ley a través de la que se impone no se limita a establecer *"el régimen de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad"* sino que también sirve para *"ofrecer soluciones concordes con tales principios (y con los derechos que simultáneamente la Constitución consagra, entre los que ahora merece especial atención el de propiedad) para los problemas que plantea la eventual existencia de titularidades dominicales sobre zonas que, por mandato constitucional, quedan integradas en el dominio público estatal"*.

sentido opuesto al mantenimiento del nivel de protección ambiental anteriormente alcanzado (principio no regresión).<sup>10</sup>

La regulación establecida por la Ley 2/2013, especialmente orientada a permitir la consolidación y extensión en el tiempo de los títulos concesionales anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Costas, sirve de base para confirmar la resolución de prórroga en favor de ENCE.

En esta línea, es de interés señalar que el Alto Tribunal hace un pronunciamiento en las Sentencias, *obiter dicta*, sobre las dudas de legalidad que plantea la extensión de los requisitos del artículo 32 de la Ley de Costas a las prórrogas extraordinarias previstas en el artículo 2.3 de la Ley 2/2013 (por vía reglamentaria, en virtud del Real Decreto 668/2022):

*“Sería de dudosa legalidad el precepto reglamentario que impone una condición que con esa imperatividad no se contiene en aquella Ley de 2013, pero es que si nos atenemos a la misma interpretación literal y sistemática de este párrafo tercero del artículo 174,1º, reformado en 2022, debe excluirse esa interpretación”.*

Bien cabe entender esta apreciación de la Sala como una señal sobre la necesidad de dotar la determinación del Real Decreto 668/2022 referida de rango legal en aras a garantizar su validez y la efectividad de la extensión del ámbito de aplicación de los requisitos del artículo 32 de la Ley de Costas a las prórrogas de concesiones anteriores a 1988 que puedan otorgarse en el futuro y descartar, por tanto, el otorgamiento de ampliaciones del plazo concesional en favor de actividades industriales que por su naturaleza, puedan tener otra ubicación.

Sin perjuicio de ello, es cuestión de tiempo que nuestros tribunales hayan de conocer sobre supuestos en los que la prórroga de la concesión haya sido otorgada con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 668/2022 y, a buen seguro, el criterio anticipado en las Sentencias (tanto en lo relativo a la necesidad de conjugar los objetivos de protección ambiental y de seguridad jurídica, como en la manifestación específica sobre la *dudosa legalidad* de la regulación restrictiva introducida en 2022 por vía reglamentaria) deberá ser contrastado.

Por otro lado, las Sentencias también establecen con claridad el reparto de tareas entre Administraciones a la hora de hacer efectivo el objetivo de protección ambiental al aplicar la normativa costera: confirman la suficiencia

---

<sup>10</sup> Véase, al respecto de esta conclusión VAQUER CABALLERÍA, Marcos. El régimen transitorio de la Ley de Costas y la reviviscencia de derechos preexistentes: cuatro disposiciones con freno y marcha atrás, *Práctica Urbanística*, nº 140, mayo-junio, nº 140, 2016.

del informa favorable de la Administración con competencia en ambiental (la autonómica) para que la autoridad con competencia en Costas (la Administración General del Estado) pueda otorgar la prórroga extraordinaria, sin necesidad de hacer otros análisis sobre la adecuación de la actividad a las exigencias de la normativa de Medio Ambiente.

El razonamiento expresado para motivar la decisión es consistente con la literalidad de la normativa de aplicación, en términos formales, así como desde una perspectiva material: la solución alcanzada por el Alto Tribunal garantiza el cumplimiento de las exigencias vinculadas con la protección del litoral y demás valores ambientales vinculados a las zonas marítimas sin menoscabar la seguridad jurídica y el contenido esencial de los títulos de uso preexistentes. En definitiva, arroja un grado de equilibrio en la protección de los bienes jurídicos concernidos acorde con las exigencias constitucionales.

Sin embargo, no cabe duda de que las Sentencias no cierran el debate sobre la complejidad de la aplicación de la legislación de costas en relación con la exigencia de protección ambiental reconocida por la propia Ley de Costas y su normativa de desarrollo y por la normativa sectorial ambiental, más, si cabe, si tenemos en cuenta la creciente preocupación social y política por la preservación de los valores naturales y su indudable reflejo tanto en la práctica administrativa como legislativa.

Todo ello hace previsible que tanto el Tribunal Supremo como el Constitucional (muy probablemente, con ocasión de uno o varios recursos de amparo en relación con las Sentencias) habrán de seguir desarrollando su doctrina al respecto de esta cuestión que, no en vano, es quizá el punto esencial de evolución de la legislación de Costas española desde la aprobación de la Constitución.<sup>11</sup>

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DE CAL, José Luis; y LARREA LÓPEZ-UNZUETA, Gonzalo. ¿Quedan esperanzas de obtener prórrogas de las concesiones que habilitan la ubicación de industrias en el demanio costero?. *Actualidad Administrativa*, n. 1, 2022.

---

<sup>11</sup> La organización Greenpeace ha anunciado su intención de interponer recurso de amparo contra las Sentencias, por considerar que la interpretación establecida por el Tribunal Supremo es contraria a las exigencias de constitucionales: [Greenpeace discrepa del Supremo sobre la sentencia de Ence y acudirá al Tribunal Constitucional](#) (último acceso: 3 de abril de 2023).

- GARCÍA JIMÉNEZ, Antonio. La reducción de la protección de la costa en la Ley 2/2013 revalorización económica del litoral frente a desarrollo sostenible. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 38, 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00210> (Fecha de último acceso 25-04-2023).
- GARCÍA PÉREZ, Marta; y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Reflexiones en torno a 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: CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis; FERRIERA ERNÁNDEZ, Antonio Javier; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*. Madrid: INAP, 2014.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel; DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana; RODRÍGUEZ-CHAVEZ MIMBRERO, Blanca; BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier; y CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. *La Ley de costas en la jurisprudencia. Sentencias del Tribunal Constitucional*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010.
- MUÑOZ AMOR, María del Mar. Comentario a 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: *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 123, 2013, págs. 50-60.
- NUÑEZ LOZANO, María del Carmen. 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: CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis; FERRIERA ERNÁNDEZ, Antonio Javier; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. *La nueva regulación de las costas: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*. Madrid: INAP, 2014.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos. El régimen transitorio de la Ley de Costas y la reviviscencia de derechos preexistentes: cuatro disposiciones con freno y marcha atrás. *Práctica Urbanística*, n. 140, mayo-junio 2016.