



La Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas (I)

*Por José Ramón Rodríguez Carbajo
Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo*

El objeto de este trabajo y del siguiente es el análisis de las principales cuestiones que plantea la recién aprobada Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio. Se trata de una Ley que lleva a cabo una reforma de envergadura de la Ley de Costas de 1988 y de la cual puede afirmarse sin riesgo de equivocación que hará correr ríos de tinta

I. INTRODUCCIÓN

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, LC 2013) ha llevado a cabo una reforma de envergadura de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC 1988) y, en consecuencia, del Reglamento de esa Ley aprobado por Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (en adelante, RC).

Vamos a examinar las modificaciones que esa LC 2013 ha llevado a cabo y los principales problemas que las mismas plantean advirtiendo que en algunos puntos esta materia reviste una notable complejidad que impone exponer con cierto detenimiento la situación existente en la LC 1988 y en la práctica para poder comprender adecuadamente la incidencia que sobre ella ha tenido la LC 2013.

II. LA FINALIDAD PRIMORDIAL DE LA LC 1988: CONSEGUIR LA RECUPERACIÓN DEL LITORAL A UN COSTE FINANCIERO CERO PARA EL ESTADO NO SÓLO EN LAS ZONAS DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN Y DE INFLUENCIA, SINO INCLUSO EN LA ZONA DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

1. El coste financiero cero en la zona del dominio público marítimo-terrestre: la privación de las propiedades en aplicación de la Ley de Costas de 1988 fue una expropiación forzosa pero se consideró que el propietario ya recibía su justiprecio en virtud de la concesión para seguir disfrutando de su bien durante treinta años a partir de la

entrada en vigor de la LC 1988 con posibilidad en algunos supuestos de prórroga de la concesión por otros treinta años

Cuando en virtud de un deslinde se declara que terrenos o construcciones que eran privados hasta la entrada en vigor de la LC 1988 (incluso amparados por sentencia judicial firme o cuyos propietarios tuviesen la condición de terceros hipotecarios) pasan a formar parte del dominio público, se reconoce que ello supone una expropiación de los derechos de esos propietarios pero que constituye justiprecio o indemnización suficiente el otorgamiento de una concesión que permite a los propietarios seguir disfrutando de sus bienes durante treinta años prorrogables en algunos supuestos por otros treinta. Es decir, se transformó el derecho de propiedad en un derecho de concesión/usufructo durante un plazo máximo de sesenta años.

Se trataba, en definitiva, que las expropiaciones de enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre tuviesen un coste financiero cero para el erario público, lo cual fue avalado por la STC 149/1991, de 4 de julio, ponente: Rubio Llorente, donde en su FJ 8.º B) se sienta la siguiente doctrina:

«Tras estas consideraciones iniciales, procede examinar ya directamente la Disposición transitoria primera a la que se imputa genéricamente la infracción del art. 33.3 CE, por cuanto, a juicio de quienes formulan tal imputación, supone una privación —legislativa— de derechos dominicales sin la consiguiente y preceptiva indemnización. Y, asimismo, se alega también la vulneración del art. 24 CE, al ser la propia Ley la que ha procedido a la supresión de los referidos derechos dominicales.

a) El apartado 1 de la Disposición transitoria primera se refiere, en primer lugar, a "los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por Sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley" para establecer que "pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre". Este derecho se materializa en el otorgamiento de una concesión por treinta años, prorrogables por otros tantos, que vendrá a permitir «los usos y aprovechamientos existentes» sin que el titular tenga obligación de abonar canon alguno.

La norma acepta, como ya hemos dicho, la existencia de auténticas titularidades dominicales privadas en determinadas dependencias del dominio público marítimo-terrestre, descartando así, implícitamente, la posibilidad interpretativa plasmada en alguna jurisprudencia, según la cual esas titularidades no podían ser sino derechos de aprovechamiento aun cuando lo fuesen sin limitación temporal.

No obstante, aun cuando su declaración por Sentencia judicial firme suponga el reconocimiento de titularidades dominicales, lo cierto es que, como ya hemos señalado, esas titularidades recaen sobre unos bienes —zona marítimo-terrestre y playas— que por sus propias características físicas y naturales eran y son de dominio público y, por tanto, se trata de unas titularidades que por imperativo constitucional deben cesar. Titularidades dominicales, además, que, con arreglo a la propia legislación que vino a reconocerlas y respetarlas, quedaban ya limitadas y condicionadas por razón misma de la clase o tipo de bienes sobre los que recaían.

Esa naturaleza dominical del derecho declarado por Sentencia judicial, aunque evidentemente no permite olvidar las limitaciones que en todo caso imponía a los propietarios el carácter demanial de los bienes, obliga a considerar que su transformación en concesión implica una muy singular forma de expropiación. La evidente razón de utilidad pública, constitucionalmente declarada, de tal expropiación, no puede ser puesta en cuestión, de tal modo que la impugnación del precepto se dirige efectivamente contra la ausencia o la insuficiencia de la indemnización.

Que no cabe hablar de inexistencia de indemnización es cosa evidente. Si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada *ope legis*, por la privación

del título dominical. La relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecería tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario de esa norma (Disposición transitoria primera, 2 del Reglamento General) al ordenar a la Administración que, de oficio otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el cuántum de la indemnización. Esta verificación es el punto de partida obligado del análisis de la impugnación que, como decíamos antes, aduce la violación de dos artículos constitucionales, el 33.3 y el 24.

Siendo innegable, como acabamos de señalar, que la conversión del título que faculta para la ocupación y aprovechamiento del dominio público es, simultáneamente, un acto de privación de derechos y una compensación por tal privación, la vulneración del primero de los artículos mencionados sólo puede entenderse producida por la insuficiencia de la indemnización concedida, no por su existencia.

Es evidente, sin embargo, que para que esa postulada insuficiencia comporte la inconstitucionalidad de la norma que fija la indemnización para la expropiación de un conjunto de bienes, se ha de atender no a las circunstancias precisas que en cada supuesto concreto puedan darse sino a la existencia de un «proporcional equilibrio» [STC 166/1986, fundamento jurídico 13.B)] entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone sólo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable.

La aplicación de esa doctrina al supuesto que ahora nos ocupa no permite concluir, como los recurrentes sostienen, que la norma sea inconstitucional. La singularidad de las propiedades a las que la norma se aplica, ya antes comentada, de una parte, el mantenimiento, aunque sea a título distinto pero por un prolongado plazo, de los derechos de uso y disfrute que los mismos propietarios tenían de la otra, y la consideración, en fin, de que en todo caso esos bienes habrían de quedar sujetos, aun de haberse mantenido en manos privadas, a las limitaciones dimanantes de su enclave en el dominio público, hacen imposible entender que la indemnización ofrecida, dado el valor económico sustancial de ese derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante sesenta años y sin pago de canon alguno, no represente, desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal, un equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares.

De otro lado, y con ello entramos en el análisis de la supuesta violación del derecho a la tutela judicial efectiva, nada impide, naturalmente, que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo.»

2. La consecución del coste financiero cero en las zonas de servidumbre de protección y de influencia mediante la consideración de que no se producían expropiaciones sino limitaciones a la propiedad

Como acabamos de ver, la LC 1988 suponía la pérdida de las propiedades privadas enclavadas en el dominio público marítimo-terrestre. Por el contrario, los propietarios de terrenos situados en la zona de servidumbre de protección no perdían esas propiedades pero sí se veían sujetos a fuertes restricciones en sus facultades dominicales, fundamentalmente, a la imposibilidad de construir en ellas (art. 25.1).

En este caso, la consecución del coste financiero cero fue más sencilla que en el supuesto anterior pues se fundamentó en que esas restricciones dominicales derivadas de la nueva servidumbre de pro-

tección no constituirían expropiaciones del art. 33.3 de la Constitución sino limitaciones a la propiedad derivadas de la función social de la misma con arreglo al art. 33.2 del texto constitucional.

La STC 149/1991, de 4 de julio, ponente: Rubio Llorente, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LC 1988, justificó así la anterior doctrina:

«La heterogeneidad de contenido de las Disposiciones transitorias hace que la impugnación dirigida contra seis de ellas (la sexta no ha sido atacada por ninguno de los recurrentes), se apoye en razones muy diversas que es imposible reducir a unidad. No obstante, el argumento central, desarrollado unas veces directamente en relación con las Disposiciones transitorias (así en los recursos suscritos por los señores Diputados y por el Gobierno Cantabro), y en otros al impugnar artículos de la Ley para cuyo análisis consideramos innecesario entrar en el problema planteado por los derechos adquiridos (así en los recursos del Gobierno Vasco, especialmente en relación con los arts. 3, 4 y 5 de la Ley y del Gobierno Balear, en relación con el art. 13), en el de que se viola el art. 33.3 de la Constitución según el cual, como se sabe "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes". Parece, en consecuencia, aconsejable, que también aquí, como antes hicimos en los fundamentos primero y cuarto, establezcamos, antes de acometer el análisis de cada una de las Disposiciones o más precisamente, de cada uno de los apartados en los que están divididas, algunos criterios generales que ahorren después reiteraciones innecesarias.

Al iniciar esta tarea, conviene comenzar por advertir que el derecho que ese precepto constitucional consagra no puede ser disociado del que se enuncia en el apartado precedente del mismo art. 33 CE, pues aunque la advertencia parezca obvia, no es infrecuente el olvido de algunas de las consecuencias que necesariamente se siguen de la estrecha conexión de ambos preceptos.

Tal olvido parece perceptible, en efecto, en algunas de las argumentaciones empleadas por los recurrentes para negar la legitimidad constitucional de aquellas Disposiciones transitorias que no prevén indemnización alguna en favor de los propietarios de terrenos colindantes con el dominio público, en la zona de protección o en la de influencia, que ahora, en virtud de las limitaciones que la Ley establece, se verán impedidos de hacer lo que antes de ella podían. Esos argumentos no imputan ciertamente a la Ley de infracción del art. 33.1 CE por no respetar aquélla el contenido esencial de la propiedad, sino la del párrafo 3.º de este mismo artículo por no indemnizar la privación de derechos que de la misma se sigue y por eso no pueden ser respondidos con la simple remisión a lo ya dicho en otras ocasiones (así STC 111/1983, 37/1987 y otras). Su razonamiento parece implicar, sin embargo, que sea cual sea el contenido esencial y por eso constitucionalmente intangible de la propiedad, el régimen jurídico de un determinado género de bienes no puede ser alterado en ningún caso sin indemnizar a sus propietarios por la privación de los derechos (o simples facultades), que de acuerdo con la regulación antes existente tenían y esta idea no responde a una interpretación adecuada de nuestra Constitución. La función social de la propiedad con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta, opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer en consecuencia regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos, como es en el caso que ahora nos ocupa, la de su contigüidad o proximidad respecto del dominio público marítimo-terrestre. No es tarea propia de este Tribunal la de mediar en la disputa dogmática acerca de si estas normas que disciplinan la propiedad sobre determinados géneros de bienes delimitan el contenido propio de diversas formas de propiedad o, siendo ésta una institución única, son más bien limitaciones que al propietario se imponen en razón de la naturaleza de los bienes. Lo que sí conviene subrayar es que las limitaciones introducidas con carácter general en

el Capítulo Segundo de la Ley, como los meros cambios legislativos, aun cuando impliquen una restricción de los derechos (o simples facultades), que antes de él se tenían, no implica necesariamente privación de derechos que permita, en consecuencia, exigir la indemnización que el art. 33.3 C.E. garantiza» (FJ 8.º A) (...).

«Por último, tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que no cabe imputar a esta Disposición transitoria tercera vulneración alguna de la garantía expropiatoria sancionada en el art. 33.3 de la CE, pues el margen de los supuestos que puedan plantearse en los que producida una efectiva expropiación deba procederse a la materialización de la correspondiente indemnización, la fijación y la regularización de las limitaciones a las propiedades colindantes al dominio público marítimo-terrestre que por razón de la protección de éste y del medio-ambiente se establecen en el Título 11 de la Ley, aparecen plenamente justificadas constitucionalmente (art. 33.2 CE) y por ello, y de acuerdo con lo ya dicho en el apartado A de este fundamento, no pueden ser consideradas, como expropiaciones *stricto sensu*» (FJ 8.º D).

III. EL CÉLEBRE INFORME AUKEN Y SU INCIDENCIA EN LA LC 2013

El informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009 denominado Auken –en base a Margrete Auken, la eurodiputada danesa verde ponente del mismo–, fue aprobado por el Pleno del Parlamento Europeo el 26 de marzo de 2009, con el voto a favor de todos los parlamentarios salvo los españoles –tanto del PP como del PSOE– y versa sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario.

A lo largo de un informe deslavazado, carente de toda sistemática, se dejan caer algunas consideraciones relativas a esa transformación de propiedades en concesiones llevadas a cabo por la Ley de Costas de 1988:

– «Considerando... el carácter retroactivo de las instrucciones y la destrucción o demolición arbitrarias de propiedades de particulares adquiridas legítimamente, sus derechos con respecto a tales propiedades y su capacidad para transmitir esos derechos por vía sucesoria.»

– «Considerando que, en vista del actual trazado de la línea de demarcación, los afectados tienen la firme impresión de que se ha establecido de forma arbitraria, a expensas de los propietarios extranjeros, como por ejemplo en la isla de Formentera.»

– «Considerando que la mencionada Ley de Costas afecta de manera desproporcionada a los propietarios particulares de bienes, cuyos derechos deberían verse plenamente respetados, y, al mismo tiempo, no tiene un impacto suficiente en los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales, y que estaban mejor situados para saber que su actuación era sin duda contraria a las disposiciones de la ley en cuestión.»

– «Pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad; ello sería contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario (véase la sentencia del TJCE de 29 de enero de 1985, en el asunto C-234/83, Gesamthochschule Duisburg, p. 333) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección en el marco del Derecho de la UE.»

– «Reconoce y apoya los esfuerzos de las autoridades españolas por proteger el medio ambiente costero y, allí donde sea posible, restaurar ese medio ambiente de forma favorable para la biodiversidad y la regeneración de las especies autóctonas de fauna y flora y, en este contexto específico, les insta a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los

legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero; hace hincapié en que dicha protección no debe concederse a proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente.»

Mas a pesar de sus deficiencias, el informe Auken ha tenido mucho eco en los medios de comunicación y se menciona expresamente en la Exposición de Motivos de la LC 2013 (apartado III) en los siguientes términos:

«El nuevo marco normativo pretende dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica. Su ausencia ha generado problemas que van más allá de los estrictamente jurídicos, y que han provocado desconfianza y desconcierto. Hasta el punto de que un informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009, insta a las autoridades españolas "a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero....". Estos derechos deben ser contemplados por la Ley de Costas, ignorarlos es tanto como desconocer la realidad preexistente que la propia ley debe regular.»

IV. PRIMERA FINALIDAD DE LA LC 2013: PERMITIR A LOS PROPIETARIOS PRIVADOS QUE TENÍAN LA CONDICIÓN DE TERCEROS HIPOTECARIOS EN EL MOMENTO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LC 1988 ACCEDER A CONCESIONES COMPENSATORIAS PRÓXIMAS A LAS DE PRIMER NIVEL SIN NECESIDAD DE OBTENER UNA SENTENCIA JUDICIAL DECLARATIVA DE SU PROPIEDAD EN AQUEL MOMENTO (ART. 1.º 39 DE LA LC 2003 QUE DA NUEVA REDACCIÓN A LOS APARTADOS 2 Y 3 DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 1.ª LC 1988)

1. Los enclaves privados situados en tramos deslindados completamente a la entrada en vigor de la LC 1988 y que no fueron reconocidos por la Administración pero que ésta no pudo ocupar por tener su titular la condición de tercero hipotecario: otorgamiento de concesiones compensatorias de segundo nivel con arreglo a la LC 1988

Esos enclaves se encontraban previstos en el número 2 de la disposición transitoria Primera de la LC 1988 que decía así:

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

Los títulos a que se refería el art. 6.3 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 (en adelante, LC 1969) eran los amparados por el principio de la fe pública registral consagrado en el art. 34 de la Ley Hipotecaria («El tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro»).

Sin embargo, la LC 1988 va a establecer de forma tajante que las inscripciones en el Registro de la Propiedad no podrán prevalecer frente a los bienes de dominio público marítimo-terrestre pues las de- tentaciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad, carecerán de todo valor obstativo frente al dominio público (art. 8.º) y el deslinde aprobado declara no sólo la posesión (concepción tradicional) sino la titularidad dominical a favor del Estado «y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados» (art. 13.1).

Ahora bien, una cosa es que a partir de la LC 1988 la condición de tercero hipotecario de los propietarios privados afectados por aquélla no impidiese que los terrenos pasasen a formar parte del dominio público y otra distinta es el reconocimiento que de esa condición de protegido por la fe pública registral se va a hacer a la hora de otorgar las concesiones compensatorias. Es decir, un tercero hipotecario no puede ser tratado como un mero ocupante o usurpador de terrenos y por ello la LC 1988 tuvo en cuenta esa condición como uno de los criterios para otorgar las concesiones compensatorias aunque no para acceder a las concesiones compensatorias de primer nivel (las de los apartados 1 y 4) que se reservaban a dos títulos de mayor fortaleza que los que representa la condición de tercero hipotecario: los propietarios cuya propiedad privada había sido reconocida por sentencia judicial firme y aquellos cuya propiedad privada había sido reconocida por la propia Administración en deslindes practicados antes de la entrada en vigor de la LC 1988.

Al respecto, la STC 149/1991 señaló en su FJ 8.º B) c) que:

«El apartado 2.º de esta Disposición transitoria primera se ocupa del problema que plantea la existencia sobre la zona marítimo-terrestre o playas de titularidades dominicales amparadas por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, aunque no declaradas por Sentencia judicial firme.

La solución que para tal problema exige es la de que los terrenos en cuestión "quedarán sujetos al régimen establecido en la presente Ley para la utilización del dominio público, si bien los titulares inscritos podrán solicitar en el plazo de un año (...) la legalización de usos existentes, mediante la correspondiente concesión, en los términos de la Disposición transitoria cuarta", reconociéndoseles, asimismo, un derecho de preferencia, durante un período de diez años, para la obtención de los derechos de ocupación o aprovechamiento que, en su caso, puedan otorgarse sobre dichos terrenos.»

La reducción que en este caso tiene el valor de la compensación impuesta por la Ley, en relación con los dos supuestos antes estudiados, tiene su justificación, en principio, en la mayor debilidad del título. Una cosa es, claro está, una Sentencia judicial y otra bien distinta una inscripción registral, pues aun prescindiendo del hecho, bien sabido, de que entre nosotros la inscripción registral da fe de la validez del título, pero no de la realidad física del bien a que éste se refiere, es claro que frente a la notoriedad del carácter público de la zona marítimo-terrestre, la existencia de títulos inscritos en el Registro en los que se señale como linderos de la finca «el mar» o, a veces, incluso, un país extranjero «mar por medio» no puede fundar la afirmación de una efectiva titularidad dominical.

Pese a ello, tampoco cabe pasar por alto el hecho de que, en ocasiones, la inexistencia de una Sentencia judicial puede deberse al hecho de que la Administración no hizo uso, tras el deslinde de las acciones judiciales dirigidas a invalidar el título que se le oponía y que, en consecuencia, el titular registral se ve colocado en una situación más desfavorable justamente como consecuencia de la anterior inactividad de la propia Administración.

Las dudas que esta consideración jurídica pudiera hacer nacer en cuanto a la constitucionalidad de este apartado, dada la menor compensación que en este caso se ofrece a los titulares de las inscripciones registrales, quedan despejadas, no obstante por el inciso final del propio apartado, en el que expresamente

se salva el derecho de estos titulares para acudir a las acciones civiles en defensa de sus derechos. Es evidente, en efecto, que de acuerdo con esa salvedad, los titulares registrales, como aquellos titulares de derechos en zonas hasta ahora no deslindadas, cuando el deslinde se efectúe, podrán ejercitar las acciones dirigidas a obtener la declaración de su propiedad y que si la sentencia, así lo hiciese, les sería de aplicación lo dispuesto en el apartado primero de esta misma Disposición transitoria».

Es decir que, sintetizando el régimen de esta concesión compensatoria en la LC 1988, podemos señalar que:

1.- Si existen usos o aprovechamientos en el momento de entrada en vigor de la LC 1988, los terceros hipotecarios pueden solicitar una concesión que legalice esos usos (vuelo) en los términos de la disposición transitoria 4.^ª.

2.- Si sobre los terrenos del tercero hipotecario no existiesen usos o aprovechamientos en el momento de la entrada en vigor de la LC 1988, solo se les atribuye un derecho preferente durante 10 años para la obtención de los derechos de ocupación y aprovechamiento que «en su caso» pudieran otorgarse sobre dichos terrenos (suelo).

3.- Esas concesiones se otorgarían por el plazo que se establezca en el título concesional que en ningún caso podría exceder de 30 años sin la posibilidad de la prórroga prevista para los supuestos contemplados en los apartados 1.º y 4.º, sujetas al abono del canon y a la demolición de lo edificado al extinguirse la concesión.

Por eso, hemos calificado a esas concesiones compensatorias del apartado 2 de la disposición transitoria 1.^ª como *de segundo nivel* frente a las concesiones *de primer nivel* (las de los apartados 1 y 4 de la disposición transitoria 1.^ª) las cuales se otorgan sin más que solicitarlas e incluso de oficio si no se solicitasen por los propietarios, con una duración inicial fija de 30 años prorrogable por otros 30 años y sin obligación de abonar canon.

2. Los enclaves privados situados en tramos no deslindados o deslindados sólo parcialmente a la entrada en vigor de la LC 1988: posibilidad de acogerse, según los supuestos, a una concesión compensatoria de primer o segundo nivel

El apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera de la LC 1988 decía así:

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

Ese era el apartado de la disposición transitoria 1.^ª de la LC 1988 en el que el desconocimiento de los derechos preexistentes de los propietarios era más flagrante. No obstante, el RC y la STC 149/1991 lo salvaron de una declaración de inconstitucionalidad, señalando el FJ 8.^ª B) d) lo que sigue:

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

Es evidente que la operación de deslinde puede dar lugar también en estos casos a una privación de derechos. Así sucederá, por ejemplo, en aquellos casos en los que, al llevarse a cabo el deslinde con arreglo a la presente Ley se incorporen al dominio público terrenos (y eventualmente obras e instalaciones) que según la legislación anterior eran inequívocamente de dominio privado, o en aquellos otros en los que existan títulos registrales inscritos y amparados por el art. 34 de la

Ley Hipotecaria, que nunca pudieron hacerse valer ante la Administración por la simple razón de no haber acometido ésta el deslinde del dominio público en la zona.

Por ello sería forzoso aceptar la impugnación en este punto si efectivamente, como los recurrentes sostienen, el precepto no contemplase compensación alguna. No es esto, sin embargo, así, y la interpretación sistemática del precepto evidencia que también en estos casos deberá ser indemnizada la privación de derechos en términos análogos a los previstos en los dos apartados anteriores.

En lo que toca a los derechos que recaen sobre terrenos que eran, antes de la presente Ley, de dominio privado y que, al efectuarse el deslinde de acuerdo con lo que en ella se prevé se incorporan al dominio público, la laguna legal ha sido completada, en términos coherentes con las exigencias derivadas del art. 33.3 de la Constitución, por el Reglamento, que en sus Disposiciones transitorias tercera, 4, y cuarta, dispone que estas situaciones reciban el mismo tratamiento que las contempladas en el apartado 4 de esta misma Disposición transitoria primera de la Ley, cuya adecuación a la Constitución ya hemos declarado antes. Esta disposición reglamentaria patentiza, en consecuencia, que la norma que ahora analizamos puede ser interpretada de manera conforme a la Constitución y que puede ser mantenida, pese al silencio de su texto, siempre que sea interpretada en este sentido.

En lo que respecta a las inscripciones registrales amparadas por el art. 34 de la Ley Hipotecaria la solución es aún más clara pues la posibilidad de hacerlos valer en el momento del deslinde está expresamente reconocida en el inciso final del art. 13, apartado 2.º, de la propia Ley, de manera que en esa ocasión podrán sus titulares obtener de la jurisdicción competente el reconocimiento de su derecho y quedarán con ello en la misma situación que los propietarios de enclaves a los que se refiere el apartado primero de esta Disposición transitoria. Es cierto que el texto de este apartado se refiere sólo a las Sentencias judiciales firmes anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley, pero también lo es que la aplicación analógica de esta previsión al supuesto que ahora consideramos, que el texto literal no hace imposible, es indispensable para no privar de sentido al inciso del art. 13.2 que antes hemos comentado y que esta aplicación, exigida en definitiva por la interpretación sistemática de la propia Ley, permite también en este caso entender que el precepto que ahora comentamos no es, tampoco en relación con estos supuestos, contrario a la Constitución.»

3. La posibilidad de que los terceros hipotecarios accediesen a concesiones de primer nivel mediante el ejercicio de una acción civil declarativa para conseguir una sentencia que reconociese que eran propietarios en el momento de la entrada en vigor de la LC 1988

La LC 1988 aplicaba las concesiones compensatorias de primer nivel a los titulares de enclaves privados en el dominio público marítimo-terrestre «que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley». Es decir, la LC 1988 no preveía la existencia de nuevas sentencias judiciales firmes declaratorias de enclaves privados en el demanio marino con posterioridad a su entrada en vigor. Sin embargo, acabamos de ver que la STC 149/1991 –para evitar la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 3 y 4 de la disposición transitoria primera por llevar a cabo expropiaciones sin justiprecios concesionales suficientes– admitió que los terceros hipotecarios pudiesen acudir a los Tribunales civiles con posterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988 ejercitando una acción declarativa de que eran propietarios cuando esa LC 1988 entró en vigor.

Es decir, mediante el ejercicio de estas acciones declarativas de dominio privado ante los Tribunales civiles no se trata de cuestionar el dominio público de los terrenos, el cual se reconoce, sino sólo de conseguir una sentencia firme que declare que se ostentaba una propiedad privada con anterioridad a la práctica del deslinde y poder así acogerse a la concesión compensatoria de primer nivel del apartado 1 de la disposición transitoria 1.ª de la LC 1988.

La sentencia de la Sala de lo Civil del TS núm. 970/2008, de 16 de octubre, ponente: Sierra, es paradigmática en esta cuestión, estableciendo la inaplicación a estos juicios del plazo de prescripción de cinco años del art. 14 LC puesto que, a través de las pretensiones que en ellos se hacen valer no se trata de combatir la naturaleza demanial de los bienes declarada por el deslinde sino simplemente de obtener una sentencia que declare que el demandante era propietario de una finca en el momento de la entrada en vigor de la LC 1988 con el fin de que pueda acogerse a la concesión compensatoria más favorable que exige una sentencia firme que reconozca esa propiedad privada en aquella fecha. Esa importante sentencia estableció, en síntesis, lo que sigue:

«El artículo 14 se refiere a las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado: el precepto, como fácilmente se colige, se refiere a las acciones reales, sin que aparentemente tengan otra limitación que la de versar sobre derechos afectados por el deslinde. Las acciones que tienen por objeto la declaración del dominio sobre una finca adquirido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y al deslinde practicado conforme a la misma a fin de activar los derechos concesionales, de ocupación y aprovechamiento, establecidos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley, constituyen en sí mismas acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado, pues tales derechos concesionales, de ocupación y aprovechamiento, recaen sin ningún género de dudas sobre los terrenos afectados por un deslinde cuya eficacia declarativa no se discute, pero frente a la cual, y a partir de ella, se pretende su actuación con el presupuesto de la declaración de un dominio adquirido anteriormente, y afectan, desde luego, al contenido del demanio, que ve cómo la facultad de uso general de los bienes sobre los que recae cede transitoriamente y cobra carácter particular.

Ahora bien, esta interpretación gramatical no puede desconectarse de otros criterios interpretativos, de cuyo conjunto se extrae la correcta exégesis de la norma. Su ubicación sistemática en el Capítulo III del Título I de la Ley, relativo a los deslindes, justifica un entendimiento del precepto circunscrito a las acciones civiles que, frente a la eficacia declarativa y registral del deslinde, se dirigen a asegurar la titularidad del derecho privado que éste niega: en definitiva, aquellas que combaten los efectos declarativos y registrales del deslinde respecto del bien afectado por él, todo ello, claro está, dentro del marco competencial correspondiente a la jurisdicción civil, inherente a la naturaleza de la acción ejercitada, que convive con el control jurisdiccional Contencioso-Administrativo de la legalidad del acto en que consiste el deslinde, como tuvo oportunidad de declarar esta Sala con anterioridad –Sentencias de 25 de abril y 13 de junio de 2007–.

Tal debe ser la recta inteligencia del precepto, que conduce a dejar al margen de él las acciones que, a partir de la situación jurídica creada por el deslinde, y respetando sus efectos, tienen por objeto la declaración de un derecho de propiedad anterior como presupuesto del reconocimiento y la eficacia de los derechos temporalmente limitados que el ordenamiento jurídico atribuye a quien se ha visto privado de su dominio como consecuencia de la titularidad dominical.»

4. El paso que da la LC 2013: los terceros hipotecarios podrán acceder a concesiones compensatorias similares a las de primer nivel sin necesidad de ejercitar acciones declarativas de propiedad privada ante los Tribunales civiles

La LC 2013 (art. 1.39) va a establecer una nueva redacción de los apartados 3 y 4 de la disposición transitoria primera de la LC 1988 en los siguientes términos:

«2. Los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público

marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión...

Todo ello sin perjuicio de las acciones civiles que aquéllos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

3. En los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras. Si bien, los titulares registrales de los terrenos, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que resulten comprendidos en el deslinde practicado pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos en el apartado segundo de esta disposición.»

Como señala la exposición de motivos de la LC 2013: «La reforma modifica la disposición transitoria primera de la Ley de Costas en sus apartados 2 y 3 para permitir que los titulares registrales de terrenos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria sean concesionarios, removiendo las condiciones que anteriormente les exigían».

Por tanto, con la LC 2013 se produce una aproximación de los terceros hipotecarios a los titulares de enclaves privados reconocidos por sentencia firme o en deslindes anteriores a la entrada en vigor de la LC 1988 al no exigirles ya la legalización de usos existentes en los términos de la disposición transitoria 4.ª ni el ejercicio de una acción declarativa de propiedad privada ante los Tribunales civiles. No obstante, no existe una equiparación completa pues se mantienen diferencias en cuanto a dos extremos: no existe exención del pago del canon de la concesión y no se establece el derecho a la prórroga por otros treinta años aun cuando en esta última diferencia va a incidir la nueva prórroga de las concesiones introducida por la LC 2013 a que después nos referiremos.

5. El caso especial de los terrenos de la zona marítimo-terrestre ocupados por industrias contaminantes: aquí se subordina el otorgamiento de la concesión compensatoria a los terceros hipotecarios a la emisión de un informe «determinante» del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma; el problema que plantea la nueva categoría de los informes «determinantes»

Si los terrenos pertenecientes a terceros hipotecarios a la entrada en vigor de la LC 1988 y que, con arreglo a ella, pasan a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, estuviesen ocupados por industrias contaminantes, el otorgamiento de la concesión compensatoria a aquéllos se subordina a un nuevo requisito que introduce la LC 2013: la emisión de un informe *determinante* por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma. Los párrafos 2.º y 3.º del apartado 2 de la disposición transitoria primera de la LC 1988 quedan redactados por el art. 1.39 de la LC 2013 en los siguientes términos:

«No obstante lo anterior, si los terrenos se destinaran a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la concesión se otorgará previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se otorgue o deniegue la concesión.

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

Se recoge aquí una nueva categoría de informes, los denominados informes «determinantes». Es sabido que, con arreglo a la doctrina tradicional recogida en la Ley 30/1992, los informes pueden ser, desde el punto de vista de la obligatoriedad de su emisión, preceptivos o facultativos mientras que, desde el punto de vista de su eficacia jurídica, pueden ser vinculantes o no vinculantes.

El informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma que exige la LC 2013 cuando los terrenos sobre los que van a concederse las concesiones compensatorias se encontrasen ocupados por industrias contaminantes es, desde luego, un informe preceptivo pero, en cuanto a su eficacia jurídica, se le califica de «determinante» lo cual plantea el problema de su eficacia jurídica. Desde luego, no se trata de un informe vinculante en la medida en que la Administración del Estado puede conceder o denegar la concesión compensatoria al tercero hipotecario en contra de lo informado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, si bien aquélla deberá motivar las razones de interés general por las que se ha apartado del informe de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, si se tiene en cuenta que también cuando los informes son no vinculantes, el órgano que se aparte de los mismos ha de motivar su resolución [art. 54.1.c) Ley 30/1992], sigue en pie el problema de conocer cuál es ese plus que aportan los informes determinantes sobre los simplemente no vinculantes.

La STS de 23 de enero de 2013, casación núm. 3832/2009, ponente: Peces, se ha ocupado de analizar la eficacia jurídica de estos informes *determinantes* a propósito del establecido en el art. 15.3 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por RDLeg. 2/2008, de 20 de junio, estableciendo en su FD 8.º la siguiente doctrina:

«No ignoramos que el artículo 15.3 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que recoge el artículo 15.3 a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo estatal), no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante" sino como "determinante", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo por más que de forma expresamente motivada. Establece este precepto, recordemos, lo siguiente:

"3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

[...]

Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada".

Maticemos que este precepto de la Ley del suelo estatal de 2007 no es de aplicación, *ratione temporis*, al caso que ahora nos ocupa, en que se impugna un instrumento de planeamiento aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley; y además, en este caso, el carácter vinculante del informe resulta, como hemos explicado, de la propia legislación autonómica valenciana.

De cualquier forma, en relación con ese carácter "determinante", que no formal y explícitamente vinculante, del informe al que se refiere este precepto, hemos de decir: 1.º) que partiendo de la base de que determinar es "fijar los términos de algo", si el legislador atribuye a un informe el carácter de determinante, es porque le quiere atribuir un valor reforzado. En palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 8 de marzo de 2010 (recurso de casación n.º 771/2006), se trata de informes "necesarios para que el órgano que ha de resolver se forme criterio acerca de

las cuestiones a dilucidar. Precisamente por tratarse de informes que revisten una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, es exigible que el órgano competente para resolver esmere la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en aquellos informes". Desde esta perspectiva, por mucho que estos informes no puedan caracterizarse como vinculantes desde un plano formal, sí que se aproximan a ese carácter desde el plano material o sustantivo; y 2.º) más aún, la posibilidad de apartarse motivadamente de esos informes no es absoluta ni incondicionada, sino que ha de moverse dentro de los límites marcados por el ámbito de competencia de la Autoridad que resuelve el expediente en cuyo seno ese informe estatal se ha evacuado. Esto es, un hipotético apartamiento del informe sobre suficiencia de recursos hídricos sólo puede sustentarse en consideraciones propias del legítimo ámbito de actuación y competencia del órgano decisor (autonómico en este caso) y no puede basarse en consideraciones que excedan de ese ámbito e invadan lo que sólo a la Administración del Estado y los órganos que en ella se insertan corresponde valorar, pues no está en manos de las Comunidades Autónomas disponer de la competencia exclusiva estatal. Por eso, el informe estatal sobre suficiencia de recursos hídricos, en cuanto se basa en valoraciones que se mueven en el ámbito de la competencia exclusiva estatal, es, sin ambages, vinculante.

Desde esta perspectiva, el artículo 15.3 de la Ley de Suelo estatal concuerda con la precitada disposición adicional 2.ª, 4.ª, de la Ley estatal 13/2003, pues lo que uno y otro precepto vienen a establecer, en definitiva, y en cuanto ahora interesa, es el carácter no ya determinante sino incluso vinculante del informe estatal, por más que no en todos sus extremos y consideraciones (es decir, de forma omnicompreensiva), sino en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado.»

Aplicada esa reciente doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, la misma supone que la Administración del Estado podrá apartarse del informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma pero solo «por razones de interés general», es decir, fundamentalmente por razones que se refieran a la preservación de las competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre.

V. LA FINALIDAD PRIMORDIAL DE LA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS: PRORROGAR LAS CONCESIONES COMPENSATORIAS DE LAS EXPROPIACIONES DE LAS PROPIEDADES QUE COMENZARÍAN A EXTINGUIRSE EN 2018 (ARTÍCULO 2.º LC 2013)

1. La prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior a la LC 2013

La LC 2013 ha introducido una prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior, aplicable tanto a las concesiones de régimen general como a las concesiones compensatorias por la privación de derechos.

La Exposición de Motivos de la LC 2013 establece en su apartado III que: «El artículo segundo de la ley establece una prórroga extraordinaria para las concesiones existentes, otorgadas al amparo de la normativa anterior. También se prevé expresamente la aplicación de esta prórroga a aquellos que sin ser concesionarios, sí son titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley de Costas. Si bien, con carácter previo deberá solicitarse la correspondiente concesión».

De acuerdo con ello, el párrafo 2.º del art. 2.1 de la LC 2013 dice que: «La prórroga se aplicará igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, previa solicitud de la correspondiente concesión».

No obstante, durante la tramitación de la LC 2013 en el Senado, se añadió un párrafo final al art. 2.1 que dice que: «Esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos».

Al respecto, el art. 71 del Decreto Legislativo núm. 2/2011, de 5 de septiembre, que aprobó el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante se ocupa de los efectos de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios sobre las concesiones y autorizaciones, señalando que no se podrán otorgar concesiones o autorizaciones en áreas asignadas a usos no compatibles con su objeto concesional, de acuerdo con lo establecido en la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios que se encuentren en vigor. Asimismo, establece que las concesiones o autorizaciones ya otorgadas que resulten incompatibles con las determinaciones establecidas en una nueva Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios deberán adaptarse a la misma.

En especial, el precepto que ha servido de precedente a la redacción de este último párrafo del art. 2.1 de la LC 2013 ha sido el número 2 de ese art. 71 que establece que: «Transitoriamente, y en tanto no se proceda a la revisión de las concesiones o autorizaciones o, en su caso, al rescate de las mismas conforme a lo previsto en el apartado anterior, las concesiones y autorizaciones seguirán sujetas a las mismas condiciones en que se otorgaron, sin que pueda autorizarse prórroga del plazo de la concesión, modificación o transferencia de la misma sin que se haya producido la revisión de las condiciones que resulten incompatibles con la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios».

Por tanto, pueden acogerse a la prórroga tanto las concesiones compensatorias sobre los usos y aprovechamientos existentes a la entrada en vigor de la LC 1988 a las cuales tienen derecho los antiguos propietarios como las concesiones otorgadas para nuevos usos y aprovechamientos sobre la totalidad de la superficie de la antigua propiedad privada a la obtención de la cual tienen un derecho preferente los antiguos propietarios.

2. Plazo de la prórroga: ¿75 años de duración de la prórroga o 75 años de duración del plazo máximo de la concesión (período inicial más prórrogas)?

2.1. Análisis de la cuestión desde un punto de vista general: el TRLA, la LPAP y la LC 2013 para el futuro

Con arreglo a la legislación de costas vigente hasta la LC 2013, el plazo de las concesiones sería el que se determinase en el título correspondiente en función de los usos a que los mismos se destinasen sin que esos plazos pudiesen exceder de 30 años en los usos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y de 15 años en los usos de servicio público (arts. 66.1 y 2 LC 1988 y 131 RC).

Para el futuro, la LC 2013 dice en el apartado III de su exposición de motivos que: «Se modifica el plazo máximo de duración de las concesiones que pasa a ser de setenta y cinco años (al igual que el fijado en la mencionada Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Texto Refundido de la Ley de Aguas)» y, de acuerdo con ello, se establece una nueva redacción de los apartados 2 y 3 del art. 66 de la LC 1988 en estos términos:

«2. El plazo será el que se determine en el título correspondiente, que en ningún caso podrá exceder de setenta y cinco años. Reglamentariamente, se establecerán los plazos máximos de duración de las concesiones en función de los usos a que las mismas se destinen. Los plazos máximos fijados para cada uso podrán ampliarse, en los términos que reglamentariamente se establezcan, **respetando en todo caso el plazo máximo de 75 años**, cuando el concesionario

presente proyectos de regeneración de playas y de lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático, aprobados por la Administración.

3. Cuando el objeto de una concesión extinguida fuese una actividad amparada por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos otorgada por la Administración del Estado por un plazo superior, su titular tendrá derecho a que se le otorgue una nueva concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre por un plazo igual al que reste de vigencia a la concesión de explotación, sin que en ningún caso pueda exceder de setenta y cinco años.»

Es decir que, para el futuro, se establece un plazo máximo de duración del período inicial y de las prórrogas de las concesiones de 75 años en concordancia —se dice en la exposición de motivos de la LC 2013— con lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP) y en el Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA).

No obstante, hemos de decir al respecto que la cuestión en esas Leyes no está tan clara como la ve el legislador de la LC 2013. No hay dudas en la LPAP pues a tenor de su art. 93.3 de la LPAP: «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».

Sin embargo, en el TRLA la cuestión de si la prórroga está también sujeta al plazo máximo de 75 años no está ya tan clara pues si bien su art. 59.4 establece que toda concesión se otorgará por plazo no superior a setenta y cinco años, sin embargo, su art. 59.6 admite que la concesión podrá prorrogarse por el tiempo preciso para que las obras puedan amortizarse, con un límite máximo de diez años, sin aclarar si esos diez años pueden sumarse o no a los setenta y cinco a que alude el art. 59.4.

A enturbiar la cuestión contribuye también lo manifestado por el TC en el siguiente pasaje de la STC 227/1988 que podría interpretarse en un sentido —aunque también admite otras interpretaciones— como un reconocimiento de que la prórroga pudiera superar el plazo de setenta y cinco años:

«... de acuerdo con lo declarado en anteriores fundamentos, la fijación de la duración máxima de estos aprovechamientos en setenta y cinco años no es tampoco arbitraria ni engendra inseguridad jurídica, ya que, aun cuando pueda suponer una disminución de las expectativas de rentabilidad patrimonial originadas por situaciones creadas al amparo de la legislación anterior, este nuevo límite temporal es razonable y suficiente, a efectos de la amortización de las obras necesarias para la normal utilización de la concesión, más aún si se tiene en cuenta la posibilidad de prórroga que el art. 57.6 de la propia Ley impugnada previene.»

Sólo en el reciente Decreto núm. 1290/2012, de 7 de septiembre, de modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico se ha aclarado esta cuestión, si bien dado su carácter reglamentario podría plantearse si el mismo se ajusta o, por el contrario, supone una extralimitación con respecto al TRLA. Según la nueva redacción del artículo 97 del RDPH:

«Duración de las concesiones.

Toda concesión se otorgará según las previsiones de los Planes Hidrológicos; tendrá carácter temporal y plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no superior a setenta y cinco años de conformidad con el artículo 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El plazo comenzará a computar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución concesional.»

2.2. La duración de la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior a la LC 2013

Respecto a las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior a la LC 2013, su nuevo art. 2.º.3 va a establecer que:

«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.»

Así pues, con arreglo a la interpretación literal de ese art. 2.3, la prórroga de las concesiones podría llegar hasta 75 años con independencia del plazo que hubiese durado la concesión inicialmente otorgada y, por tanto, cabría pensar en una concesión que durase treinta años de plazo inicial más setenta y cinco de prórroga.

Esa es la opinión de Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA, que señala al respecto:

«Este plazo de 75 años tiene una excepción en relación con las concesiones otorgadas con arreglo a la reglamentación anterior de la ley: El artículo segundo regula la posibilidad de solicitar prórrogas de las concesiones anteriores, y por un período que puede resultar amplísimo de acuerdo con la poco adecuada redacción del precepto, que hace referencia a la prórroga sin el título originario» («Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el Proyecto de ley de reforma de la ley de costas», *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, núm. 26/2013).

Sin embargo, admitir esa interpretación literal, supondría que la LC 2013, de una parte, se alejaría del régimen común de la LPAP y del TRLA —aunque ya hemos señalado que en éste no está tan clara esta cuestión como en la LPAP— y, de otra, que no cumpliría con la finalidad que señala su exposición de motivos de establecer un horizonte temporal semejante entre las concesiones anteriores a la LC 2013 y las que se otorguen con posterioridad a ella —ordinarias y compensatorias— pues las primeras podrían alcanzar una duración muy superior (El apartado III de la exposición de motivos de la LC 2013 señala que: «Con carácter general, el plazo máximo de esta prórroga extraordinaria se fija en setenta y cinco años para hacerla coincidir con el nuevo plazo máximo por el que se podrán otorgar las concesiones. Con ello se busca estabilizar los derechos y adaptarlos a un horizonte temporal que sea semejante»).

La intervención de la portavoz del Grupo Popular en el Congreso, Sra. DE LARA, durante el debate de las enmiendas aprobadas por el Senado parece corroborar la anterior interpretación al señalar de forma reiterada que el derecho de concesión es por setenta y cinco años:

«Primera acusación: se privatiza el litoral. Falso, ampliar la concesión a setenta y cinco años no es privatizar el litoral. Se lo explico, señorías. Se reconoce con carácter general un derecho de concesión por setenta y cinco años para compensar a los propietarios de los terrenos que tras un deslinde pasan a formar parte del dominio público, en total unas 12.800 viviendas, no viviendas de ricos, señorías. Ello, unido a la posibilidad de transmitir la concesión, da un valor económico razonable a sus derechos sin menoscabo del dominio público. No se privatiza nada... Por último, se reconoce a los titulares de los terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad con anterioridad a 1988 el derecho a una concesión por setenta y cinco años transmisible, en total 24.000 propietarios. Por tanto, sí, señorías, se elimina la inseguridad jurídica, pero no se privatiza nada». (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 105 celebrada el jueves 9 de mayo de 2013, pág. 16).

En consecuencia y aun coincidiendo con GONZÁLEZ GARCÍA en la poco adecuada redacción del precepto, entendemos que para la fijación del plazo máximo de esta prórroga extraordinaria habrá que tener en

cuenta el plazo de duración inicial de la concesión, de forma que la prórroga no podrá exceder de la diferencia entre 75 años y ese plazo ya disfrutado como de duración inicial de la concesión.

Por lo demás, dada la especial naturaleza y finalidad de estas concesiones compensatorias de la privación del derecho de propiedad no parece que las mismas puedan resultar afectadas por los principios de la Directiva 123/2006, de los servicios en el mercado interior en cuyo considerando 62 se dice que: «... la duración de la autorización concedida debe fijarse de forma que no se restrinja ni se limite la libre competencia más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos».

3. ¿Es aplicable la prórroga a las concesiones compensatorias de los apartados 1 y 4 de la disposición transitoria primera de la LC 1988?

3.1. Enclaves privados reconocidos por sentencia firme

El caso de los enclaves privados reconocidos por sentencia firme se encuentra previsto en el número 1 de la disposición transitoria primera de la LC 1988 en estos términos:

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

Fue a propósito de este apartado cuando la STC 149/1991, de 4 de julio, ponente: Rubio Llorente, sentó su polémica doctrina cuyos efectos ha pretendido neutralizar o atemperar la LC 2013. Cuando en virtud de un deslinde o de una revisión del mismo se declara que terrenos o construcciones que eran privados hasta la entrada en vigor de la LC 1988 (incluso amparados por sentencia judicial firme o cuyos propietarios tuviesen la condición de terceros hipotecarios) pasan a formar parte del dominio público, se reconoce que ello supone una expropiación de los derechos de esos propietarios pero que constituye justiprecio o indemnización suficiente el otorgamiento de una concesión que, en el mejor de los casos, permita a los propietarios seguir disfrutando de sus bienes durante treinta años prorrogables por otros treinta. Es decir, se transformaba el derecho de propiedad en un derecho de concesión/usufructo, como máximo, durante un plazo de sesenta años. Esa doctrina de la STC se encuentra en su FJ 8.º B).

3.2. Enclaves privados reconocidos por la propia Administración en deslindes ya completados antes de la entrada en vigor de la LC 1988

Los enclaves privados reconocidos por la propia Administración mediante deslindes completados antes de la entrada en vigor de la LC 1988 se someten al mismo régimen jurídico que los anteriores en el número 4 de la disposición transitoria primera de la LC 1988 que dice así:

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

concesión a que el mismo se refiere a partir de la fecha de aprobación del correspondiente deslinde.»

Respecto a ellos, la STC 149/1991 señaló en su FJ 8.º B) b) que:

«Supuesto similar es el previsto en el apartado 4 de la misma Disposición transitoria primera, referido a aquellos bienes que, tras el correspondiente deslinde, pasan a integrar el dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con la nueva definición que del mismo se contiene en los arts. 3, 4 y 5 de la Ley. La pérdida de la propiedad de los mismos implica sin duda una expropiación que es, no obstante, constitucionalmente admisible en su causa en cuanto, como ya se razonó en su momento, nada impide que el legislador precise la definición jurídica de lo que, en razón de sus características físicas, haya de entenderse por ribera del mar y que da también satisfacción a la garantía indemnizatoria que prevé el art. 33.3 CE, al compensar la pérdida de una efectiva titularidad dominical sobre unos bienes que pasan a integrar el dominio público con el otorgamiento de una concesión que permite el mantenimiento de los usos y aprovechamientos existentes por un plazo máximo de sesenta años.»

3.3. ¿Es aplicable la nueva prórroga de la LC 2013 a esas concesiones compensatorias de los apartados 1 y 4 de la disposición transitoria primera?

Dado que la LC 2013 no ha modificado expresamente la prórroga de treinta años establecida en los números 1 y 4 de la disposición transitoria primera de la LC de 1988, cabría pensar en que la LC 2013 no ha querido afectar a las concesiones compensatorias de los números 1 y 4 de la disposición transitoria primera de la LC 1988 como lo demostraría no sólo el que no se hayan modificado esos preceptos ni, en consecuencia, la prórroga de treinta años establecida en los mismos, sino también las palabras de la exposición de motivos al respecto («De este modo se da respuesta, entre otras situaciones, a la extinción de las concesiones que comenzarían a expirar en 2018») de las cuales se deduce que lo que le importaba al legislador eran solo las concesiones que comenzarían a expirar en 2018 y no, por tanto, aquellas que en esa fecha tuviesen por delante todavía una prórroga de treinta años. Sin embargo, esa interpretación choca con el obstáculo de que el art. 2.1 de la LC 2013 no establece ninguna distinción entre los supuestos previstos en la disposición transitoria primera de la LC 1988 a la hora de aplicar la nueva prórroga a las mismas. Además, hay que tener en cuenta que las concesiones que se otorgarán cuando se revisen los deslindes después de la LC 2013 se concederán por setenta y cinco años (art. 13 bis 2), situación equiparable a la de los propietarios de los números 1 y 4 de la disposición transitoria primera de la LC 1988 que, por tanto, para no ser de peor condición han de tener derecho también a una concesión como mínimo por setenta y cinco años.

Ahora bien, una vez aceptado que la prórroga concesional se aplica también a las concesiones compensatorias otorgadas al amparo de los números 1 y 4 de la disposición transitoria primera de la LC 1988, cabría preguntarse si, en esos casos, la prórroga extraordinaria de la LC 2013 se sumaría a la de treinta años establecida en la LC 1988 o, por el contrario, vendría a sustituir a ésta. Entendemos que, dado que el concesionario ha de solicitar la prórroga de la concesión «antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida» (art. 2.2 LC 2013), habrá que concluir que la prórroga extraordinaria de la LC 2013 no puede sumarse a la de treinta años prevista en los apartados 1 y 4 de la disposición transitoria primera de la LC 1988, sino que vendrá a sustituirla. Por ello, en una inicial interpretación puramente literal de la LC 2013, las concesiones compensatorias de los apartados 1 y 4 de la disposición transitoria LC 1988 tendrían una duración inicial de treinta años más una prórroga de hasta setenta y cinco años que sustituiría a la prórroga de treinta años de la LC 1988.

Sin embargo, esa interpretación ha de ser corregida en base a lo que expusimos anteriormente en el apartado 2, de forma que hay que tener en cuenta que el plazo de 75 años será el plazo máximo conjunto

de duración de la prórroga y del período inicial de la concesión y, en consecuencia, dado que las concesiones compensatorias que ahora analizamos ya habrán tenido la posibilidad de una duración inicial de treinta años, la nueva prórroga de la LC 2013 que sustituye a la de treinta años de la LC 1988 se otorgaría por cuarenta y cinco años.

No obstante, con arreglo al art. 2.2 de la LC 2013 cabe también la posibilidad de que el concesionario no agote el plazo inicial de treinta años sino que pida la prórroga de la concesión a la entrada en vigor de la LC 2013, en cuyo caso entendemos que la duración de la prórroga sería la diferencia entre el plazo máximo de 75 años y el plazo que hubiese durado la concesión inicial, es decir, que la prórroga superaría así los cuarenta y cinco años.

La interpretación que hemos sostenido es también la que parece deducirse de la intervención del portavoz del Grupo Socialista en el Congreso, Sr. Ábalos, durante el debate de las enmiendas aprobadas por el Senado:

«Por su parte, la Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas manifiesta que esta norma no ofrece mayor seguridad jurídica y que las concesiones se darán a voluntad del Gobierno. Dice que les han regateado treinta años porque les dan setenta y cinco años de las concesiones sin distinguir las ordinarias de las compensatorias –las compensatorias tenían treinta más treinta y las ordinarias treinta–. Ahora las ordinarias se encuentran con setenta y cinco y las compensatorias, que ya tenían extra, con setenta y cinco también. Es decir, cuarenta y cinco para ellos. También lo han criticado» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 105 celebrada el jueves 9 de mayo de 2013, pág. 15).

4. La aplicación de la prórroga a las concesiones compensatorias de los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera

Por las razones que acabamos de exponer a propósito de las concesiones de los apartados 1 y 4 de la disposición transitoria primera LC 1988, consideramos que en los supuestos previstos en los nuevos apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera, a la duración inicial máxima de treinta años se le podrá agregar una prórroga con una duración máxima de cuarenta y cinco años para no rebasar así el tope de setenta y cinco años.

5. El caso especial de los terrenos de la zona marítimo-terrestre ocupados por industrias contaminantes: aquí se subordina el otorgamiento de la prórroga de las concesiones compensatorias a la emisión de un informe «determinante» del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma; el problema que plantea la nueva categoría de los informes «determinantes»

Como señala la Exposición de Motivos de la LC 2013 en su apartado III: «Debe subrayarse que no se trata de una prórroga indiscriminada, sino que su otorgamiento requiere un informe del órgano ambiental autonómico, en los casos en que se trate de ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Este es un ejemplo donde la seguridad jurídica que supone la continuidad de la ocupación se conjuga con la protección del litoral que podrá conllevar la expulsión efectiva de todas aquellas concesiones que no sean ambientalmente sostenibles».

Acorde con ello, el apartado 4 del art. 2 de la LC 2013 va a establecer que:

«En el caso de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y

control integrados de la contaminación, la prórroga será concedida previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en la que radique la ocupación. El informe determinará los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente e incluirá, en los casos que proceda, las condiciones que deba contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Este informe tendrá carácter determinante. Si la Administración General del Estado se aparta de su contenido deberá motivar las razones de interés general por las que lo hace, en la resolución por la que se acuerde cada uno de los periodos que integra la prórroga, o en la resolución por la que se deniegue la misma.

Si el informe del órgano ambiental autonómico no fuera emitido en el plazo de tres meses se procederá de acuerdo con lo previsto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1 992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.»

Es decir, para otorgar una prórroga de las concesiones otorgadas sobre terrenos del dominio público marítimo-terrestre ocupados por industrias contaminantes (químicas, petroquímicas, textiles, papeleras, etc.) será necesario un informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma correspondiente. Ese informe tendrá carácter determinante, remitiéndonos a lo expuesto anteriormente a propósito del comentario al art. 1.39 de la LC pues el precepto aplicable en la prórroga de las concesiones compensatorias es idéntico al previsto a efectos del otorgamiento de las concesiones compensatorias a los terceros hipotecarios.

VI. ¿PUEDEN TRANSMITIRSE INTERVIVOS LAS CONCESIONES OTORGADAS AL AMPARO DE LA NORMATIVA ANTERIOR A LA LC 2013?

La Orden MAM/2007, de 23 de julio, por la que se aprobó el pliego de condiciones generales para concesiones demaniales en las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial a otorgar con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley, publicada en el *BOE* del día 30 de julio de 2007, establece en su cláusula 22 que: «Las concesiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Costas, no serán transmisibles por actos inter vivos. En caso de fallecimiento del concesionario, sus causahabientes, a título de herencia o legado, podrán subrogarse en los derechos y obligaciones de aquél en el plazo de un año. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa a la Administración concedente, se entenderá que renuncian a la concesión».

Sin embargo, una de las novedades de la LC 2013 ha sido la de modificar el régimen de la transmisión de las concesiones eliminando la prohibición de la transmisión inter vivos y ampliando el plazo de subrogación de los sucesores *mortis causa* de 1 a 4 años, dando nueva redacción al apartado 2 del art. 70 de la LC 1988. Como dice el apartado III de la Exposición de Motivos de la LC 2013: «Además, se permite la transmisión *mortis causa* e inter vivos de las concesiones. En el primer caso se amplía el plazo de notificación que deben hacer los causahabientes para poder subrogarse en la concesión de uno a cuatro años, se trata de evitar el riesgo de que se produzca la pérdida del derecho por el transcurso de un plazo tan breve, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que puedan tener los extranjeros. En el caso de transmisiones inter vivos, su validez requiere la previa autorización de la Administración».

La LC 2013 se hace así eco de la postura de aquellos autores favorables a permitir la transmisión inter vivos de las concesiones compensatorias en cuanto contribuiría a elevar el valor de la indemnización que la concesión supone por la privación de la propiedad a pesar de que se pudiera sostener la posición contraria desde una perspectiva puramente medioambiental.

Ahora bien, ¿será aplicable la nueva posibilidad de transmisión inter vivos también a las concesiones compensatorias otorgadas con arreglo a la normativa anterior?, ¿y a las concesiones otorgadas con arreglo a la normativa anterior pero prorrogadas al amparo de la LC 2013? Dado que la LC 2013 no ha dado eficacia retroactiva en sus disposiciones transitorias a esta posibilidad de transmitir inter vivos las conce-

siones cabría pensar que el nuevo régimen de transmisión se aplicará sólo a las concesiones otorgadas después de la entrada en vigor de la LC 2013 pero no a las concesiones ya otorgadas en ese momento ni a la prórroga de las mismas (*lex contractus*). El apartado 5 del art. 2 de la LC 2013 que establece que: «Las concesiones así prorrogadas se registrarán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas» supondría en una interpretación literal que a las concesiones prorrogadas —y, obviamente, también a las concesiones no prorrogadas todavía— les sería aplicable el régimen general prohibitivo de su transmisión intervivos que establecía la LC 1988.

Sin embargo, parece que la intención del legislador ha sido la de extender la posibilidad de transmisión intervivos también a las concesiones compensatorias ya otorgadas a la entrada en vigor de la LC 2013 o prorrogadas con arreglo a ella a pesar de la ausencia de una disposición transitoria al respecto. Así, en la intervención de la portavoz del Grupo Popular en el Congreso en el debate final sobre las enmiendas aprobadas por el Senado se dijo lo siguiente:

«Se reconoce con carácter general un derecho de concesión por setenta y cinco años para compensar a los propietarios de los terrenos que tras un deslinde pasan a formar parte del dominio público... Ello, unido a la posibilidad de transmitir la concesión, da un valor económico razonable a sus derechos sin menoscabo del dominio público... Por último se reconoce a los titulares de los terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad con anterioridad a 1988 el derecho a una concesión por setenta y cinco años transmisible...» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 105, celebrada el jueves 9 de mayo de 2013, pág. 16*).

También los antecedentes legislativos son favorables a la admisión de la transmisión intervivos de las concesiones compensatorias otorgadas con arreglo a la normativa anterior a la LC 2013 pues así estaba reconocido en la disposición final cuarta del Proyecto de Ley de Navegación Marítima que finalmente no resultó aprobado. No obstante, en ese Proyecto de Ley la admisión de la transmisión intervivos de las concesiones compensatorias no sólo estaba sujeta a la previa autorización de la Demarcación o Servicio de Costas sino que el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino podía ejercer los derechos de tanteo y retracto en el plazo de tres meses, derechos de tanteo y retracto que, sin embargo, no ha recogido la LC 2013. (La disposición adicional Tercera.3 de la LC 1988 y la disposición adicional Primera del RC sí regulan un derecho de tanteo y retracto de la Administración del Estado pero sobre las transmisiones onerosas intervivos de los terrenos de propiedad particular a que las mismas se refieren).

Asimismo, hay que tener en cuenta que en las concesiones que se otorgan con motivo de la revisión de los deslindes (art. 13 bis LC 2013) ya habrá que aplicar la posibilidad general de transmisión intervivos de las mismas por lo cual permitir esa transmisión también en las concesiones otorgadas con arreglo a la normativa anterior a la LC 2013 y en las prorrogadas con arreglo a ésta, contribuirá a unificar el régimen jurídico de todas ellas que parece haber constituido el objetivo del legislador.

Con arreglo a esta interpretación favorable a permitir la transmisión inter vivos también a esas concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior y/o prorrogadas con arreglo al art. 2 de la LC 2013, la remisión que lleva a cabo el art. 2.5 de la LC 2013 («Las concesiones así prorrogadas se registrarán en todo lo demás por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas») habría que entenderla referida a la aplicación a las concesiones prorrogadas de las normas comunes de la LC vigentes en el momento de la prórroga de la concesión, es decir, las normas de la LC 1988 tal como, en el caso de los preceptos afectados, han quedado redactadas por la LC 2013 y, en consecuencia, también a las concesiones prorrogadas se les aplicaría la posibilidad de su transmisión inter vivos.