

AGADE. REVISIÓN PRELIMINAR NUEVO REGLAMENTO DE COSTAS.

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

1. PREÁMBULO.

“El calentamiento global ya es un hecho. En este siglo, el nivel medio del mar ascenderá más de medio metro y, de acuerdo con el conocimiento actual, se modificarán las pautas dinámicas de la presencia de borrascas, su frecuencia, intensidad y duración. Los efectos del cambio climático que se proyectan sobre la costa en nuestro país, de acuerdo con los escenarios climáticos futuros, producirán, entre otros cambios, un progresivo calentamiento del agua y una creciente subida del nivel del mar a medida que avance el siglo XXI.

...

Por todo ello, se hace prioritario progresar en la integración de las medidas que permitan anticipar su adaptación desde la planificación y la gestión costera, necesarias para minimizar dichos impactos. Ese ha de ser el objetivo a perseguir por las normas que contengan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre.”

Declaración de intenciones y justificación de los cambios normativos; el problema está en que, admitiendo que estos efectos del cambio climático son un hecho cierto, su magnitud y desarrollo temporal se basan en estimaciones de paneles de expertos.

*“El sistema de medición para la determinación de la zona marítimo-terrestre debe considerar las amenazas y los efectos que en el litoral provocará el cambio climático. De acuerdo con el sexto informe emitido por el IPCC, **entre 1901 y 2018 la subida del nivel del mar en las zonas costeras ha sido de 0,20 m.** Ese incremento creciente provocará más inundaciones en las zonas costeras y regresión del litoral. **Por otra parte, los fenómenos costeros adversos podrán ocurrir cada año a finales de siglo,** cuando antes tenían un período de retorno de 100 años. En esta situación, **potencialmente generadora** de graves daños a las estructuras que alcanza el mar, **no parece razonable esperar a constatar 5 alcances en un periodo de 5 años,** menos aun teniendo la certeza de que la situación empeorará. No se debe olvidar que el alcance del mar sobre una estructura rígida (paseos marítimos, edificaciones, carreteras, etc.) provoca reflexiones de energía que impiden el funcionamiento natural del playa (basculamiento y posterior recuperación) y, como consecuencia, se producen pérdidas de arena, deteriorando el litoral, aumentando la erosión y comprometiendo la seguridad de su utilización.”*

Creo que se comenta por sí sola; nuevamente basándose en previsiones y/o proyecciones a futuro de las que se desconoce, a día de hoy, su nivel de incertidumbre, se toma una decisión del calado de la propuesta y, además, no les parece razonable esperar a 5 alcances en 5 años, pero sí hablar de fenómenos costeros adversos en una perspectiva de finales de siglo (88 años desde mediados).

“Por otra parte, para que sea efectiva la protección del dominio público marítimo-terrestre es precisa la regulación de los terrenos adyacentes al mismo, motivo por el cual se modifican el artículo 59 y la disposición transitoria décima. Las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal recogidas en la Ley de Costas se fundamentan, de acuerdo con el F.J. 3 de la STC 149/91, del artículo 149.1.23 CE, en la competencia estatal para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente. En este sentido, se modifica el artículo 59 para precisar lo que se considera pantallas arquitectónicas, de acuerdo con recientes sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía, de 12 de enero de 2022, y Valencia, de 14 de febrero de 2022, y con la STS de 11 de octubre de 2003, que afirma: «Este precepto, de carácter básico y de aplicación directa cualesquiera que sean las determinaciones del planeamiento, establece, por lo que aquí interesa, que en los lugares de paisaje abierto y natural, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo»”.

Creo que esto supondrá la imposibilidad de nuevas instalaciones en la franja costera (los 500 metros hacia tierra) en las zonas que estén más o menos “vírgenes” porque a poco que se levanten las instalaciones sobre la rasante ya “taparan las vistas”; será difícil establecer nuevas ubicaciones para cultivos marinos en las costas, salvo en zonas portuarias o polígonos empresariales y ya no digamos para el resto de instalaciones.

*“La modificación del artículo 135 también atiende a la necesidad de clarificar que, de acuerdo con lo regulado en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y lo expresamente recogido en reiterada jurisprudencia, **las concesiones y sus prórrogas no pueden amparar usos prohibidos en espacios de dominio público marítimo-terrestre**, lo que debe quedar claramente regulado en este reglamento y de esta forma responder a los principios constitucionales de legalidad, de jerarquía normativa y de seguridad jurídica. Así, la STC 233/2015, al evaluar desde la perspectiva de su adecuación al orden constitucional el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, lo mantuvo vigente en sus términos, si bien ofreció una regla para su correcta interpretación consistente en señalar que **en el trámite de las prórrogas extraordinarias que puede otorgar la Administración (carácter potestativo) para prolongar la vigencia de las concesiones previas a la entrada en vigor de aquella ha de tenerse en cuenta la naturaleza de la actividad amparada por cada concesión y constatar que la naturaleza de esta exija desarrollarse en espacios calificados de dominio público estatal (artículo 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio), así como que ello en ningún caso menoscaba las competencias de las comunidades autónomas**”.*

Curioso como hacen reiterada alusión a sentencias del Constitucional y Tribunal/es Supremo/s pero, que haya visto, en ningún caso citan la sentencia del TS, que crea jurisprudencia, relativa a la casa de Murcia donde, al menos en mi opinión, queda claro que la prórroga extraordinaria no tiene carácter potestativo para la Administración y si permite un uso prohibido en el dominio público como es el habitacional.

Un ejercicio interesante es comparar los preámbulos del anterior Reglamento de Costas (*Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas*) y el presente; de media página justificativa del contenido del Real Decreto anterior se pasa a seis páginas completas de justificación de la normativa recién publicada.

2. Artículo 4. Criterios técnicos para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de la playa.

Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos (que fijará la línea de deslinde) eliminan la salvaguarda de considerar la ocurrencia de cinco veces en cinco años consecutivos; debe entenderse que un temporal extremo, excepcional (tipo Hortensia por ejemplo) ya permitiría modificar la línea de deslinde, lógicamente siempre hacia el interior. Con claridad se pierde seguridad jurídica y se gana mayor capacidad de discrecionalidad de la Administración para la toma de decisiones.

Las consecuencias de la modificación de la línea de deslinde hacia el interior están contempladas en el **artículo 20**, que también modifica el nuevo reglamento:

“2. Los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al dominio público marítimo-terrestre pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento, a cuyo efecto la Administración otorgará de oficio la concesión, salvo renuncia expresa del interesado.

La concesión se otorgará por setenta y cinco años contados a partir de la fecha de aprobación del deslinde, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon, entendiendo por usos y aprovechamientos existentes los que a la fecha de aprobación del deslinde se estuvieran llevando a cabo y fueran conformes a la legalidad vigente.”

Toda construcción o estructura que “pille” pasará a ser de titularidad estatal perdiéndose así la titularidad privada en un proceso “similar” a una expropiación, pero sin que se contemple expresamente la indemnización. En el caso de una vivienda, su titular pasará de ser propietario a disfrutar de una concesión por 75 años, sin pago de canon, y solo podrá realizar obras de mantenimiento que en ningún caso suponga aumento de la superficie ocupada o del volumen construido. En el caso de una empresa, también habría pérdida de la propiedad, pero tendría la “ventaja” de disponer de una concesión por 75 años sin canon; dependiendo de cada caso podrá ser una opción a estudiar.

Resaltar esta frase final “**y fueran conformes a la legalidad vigente**”; todas las que no cumplieran con el artículo 32 de la Ley de Costas (solo pueden estar las que no puedan estar en otro sitio) qué pasaría con ellas?? Las viviendas son un uso prohibido en el DPMT y a depuradoras y conserveras ya conocemos como le pretenden aplicar ese precepto del artículo 32 de la LC.

3. El párrafo b) del artículo 59.1 queda redactado como sigue:

«b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la acumulación de volúmenes sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable sectorizado, delimitado o equivalente, de acuerdo con la normativa autonómica, en el término municipal respectivo. Se entenderá por densidad de edificación a efectos de este reglamento la edificabilidad definida en el planeamiento para los terrenos incluidos en la zona.

*Adicionalmente, **en cualquier clase de suelo**, se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas, de manera que, a los efectos de aplicación de este reglamento, la disposición y altura de las edificaciones propuestas se realice de forma armónica con el entorno, sin limitar el campo visual ni romper la armonía del paisaje costero o desfigurar su perspectiva.»*

Primero hay que considerar que este artículo no se refiere en exclusiva al DPMT sino a la “zona de influencia” que será, como mínimo, de 500 m desde la ribera del mar.

Entiendo que lo relevante en la modificación es el segundo párrafo, especialmente su extensión a “**en cualquier clase de suelo**”; instrumentos como el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, si mal no recuerdo, contemplaban distintos regímenes para este precepto en función del tipo de suelo; ahora lo unifican todo y a más restrictivo.

4. Artículo 60. Utilización del dominio público marítimo-terrestre.

Se le añade: «4. *La utilización del dominio público marítimo-terrestre se llevará a cabo sin comprometer la conservación de su biodiversidad y evitando en la medida de lo posible las molestias a la fauna silvestre y la destrucción de la flora autóctona. La iluminación, en caso de ser necesaria, se limitará al mínimo imprescindible.»*

El juego estará en cómo, quién y en qué momento de la tramitación se realizará la evaluación; para empezar, cualquier actuación constructiva, por pequeña que sea, necesariamente destruirá flora autóctona si se quiere llevar a una interpretación extrema.

5. El artículo 135, relativo a las prórrogas, su concesión y su duración, lo redactan todo nuevo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, los plazos de las concesiones se adecuarán a la planificación de los bienes culturales protegidos e incluidos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural y del Inventario General de Bienes Muebles, en adelante, "bienes culturales protegidos",

definida en el correspondiente plan o declaración del bien, siempre que no se excedan los plazos máximos previstos en este artículo.

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

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

Como resumen:

- Duración máxima de la concesión, incluidas prórrogas, 75 años; sin perjuicio de solicitar nueva concesión (lógicamente sometida a las nuevas condiciones de otorgamiento).
- De este máximo de 75 años:
 - . Para cultivos marinos 75 años.
 - . **Para resto de instalaciones productivas 30 años** (incluidas prórrogas) (Depuradoras y Conserveras).
- Son máximos; pueden fijar plazos menores.
- Entre los criterios a evaluar incluyeron “i) Volumen de la inversión a amortizar”, que fue una de las solicitudes de la Confederación en las alegaciones presentadas. Sobre el resto de condiciones más de lo mismo: quién, cómo y cuándo se hará la evaluación y sobre qué criterios y datos técnicos. La Administración gana en discrecionalidad, las empresas pierden en seguridad jurídica.
- El punto 7 es relevante; llama la atención lo de “soporten un cierto riesgo de ser alcanzados por el mar” y la reiteración a la cita del artículo 32 de la LC; en este último caso, si se trata de una instalación debidamente autorizada, con una concesión en vigor, a cuento de qué viene reevaluar si contraviene o no el artículo 32 de la LC (que es lo que está pasando con las depuradoras de Tragove). Da la sensación de que lo que pretenden es hacer una reinterpretación del artículo 32 porque la adecuación inicial al mismo ya necesariamente tuvo que hacerse en el procedimiento de otorgamiento de la concesión inicial.

6. Prórroga extraordinaria.

Redactan de nuevo íntegro el artículo 172 y eliminan los artículos

174 Fijación del plazo máximo de las prórrogas.

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

176 Documentación exigida para la tramitación de la prórroga.

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

1. *Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo, sin que sea posible superar, para aquellas que se prorroguen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, el plazo máximo de 75 años computados desde el otorgamiento del título original. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de la citada ley en incumplimiento de lo previsto en el apartado 4 del artículo veinte de la misma.*

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

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

2. *El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo y, en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue inicialmente concedida.*

El plazo de la prórroga se computará desde la fecha de su solicitud, con independencia del plazo que reste para la extinción de la concesión que se prorroga, y no excederá de 75 años computados desde el otorgamiento inicial de la concesión.

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

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

Como resumen:

De acuerdo con el punto 1:

- Prórroga extraordinaria solamente aplicable a las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

- De las anteriores, las que se prorroguen con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021 (la de cambio climático) tendrán como plazo máximo los 75 años desde el otorgamiento del título inicial.
Aquí habrá que ver qué pasa con las solicitadas antes de la Ley 7/2021 y en trámite a la entrada en vigor de esa Ley.
- Parece entenderse que para las concesiones otorgadas antes de la ley 2/2013 y prorrogadas (o en tramitación??) con anterioridad a la Ley 7/2001 si podrían superar el plazo de 75 años; en este supuesto creo que estaría la prórroga de Stolt que, por sentencia judicial, supera los 75 años desde la concesión inicial.
- Incluyen la obligatoriedad de cumplimiento del artículo 32 de la LC; la sentencia del TS de la casa de Murcia parecer no existir para quienes redactaron el nuevo Reglamento y en este supuesto es contundente ya que las edificaciones para vivienda son unos prohibido en DPMT, pero la sentencia dice con claridad que el artículo 32 no aplica en las prórrogas extraordinarias. En todo caso aplicaría a las concedidas a partir de la entrada en vigor de este Reglamento.

De acuerdo con el punto 2:

- Aquí, sin distinción de antes o después de la Ley 2/2013 y 7/2021, fijan el plazo para todas en un máximo de 75 años desde el inicio de la concesión.

De acuerdo con el punto 3:

- Someten la concesión de la prórroga extraordinaria a los mismos criterios que una prórroga “normal”; otra vez entran en contradicción con la sentencia de la casa de Murcia.

REFLEXIÓN.

El nuevo Reglamento, unido a la propuesta de Plan Estratégico de protección de la Costa, no dejan de ser una vuelta de tuerca más en el concepto de protección del DPMT plasmado en la Ley de Costas y sus diferentes Reglamentos así como en otras Leyes que, directa o indirectamente, tienen similares objetivos y que, en síntesis, podría definirse como la constante intención de renaturalizar la costa española, para lo que se adopta un enfoque único basado en la protección o restauración de la zona costera sin tener en cuenta que en la franja costera existen zonas que conservan su estado natural, zonas alteradas pero recuperables a costes económicos razonables y socialmente asumibles y zonas antrópicas claramente alteradas; en este sentido, tratar toda la zona costera como un todo uniforme y proponer medidas iguales para realidades diferentes no parece el enfoque adecuado a día de hoy donde existen los conocimientos y los medios técnicos para transitar del enfoque exclusivo de protección al de integración y compatibilización en la zona costera de los aspectos medioambientales, sociales, económicos y culturales.

Partiendo de que participamos de la necesidad de proteger medioambientalmente la costa y preservarla para el disfrute y uso público, no se puede obviar que existen zonas costeras ya alteradas por la presencia y utilización humana a las que resulta imposible e incluso contraproducente devolverlas a un estado equiparable a su estado natural, básicamente por la

irreversibilidad de su alteración física y por lo inasumible de las consecuentes repercusiones socioeconómicas.

Sin embargo, el órgano gestor de la costa, la Dirección General de la Costa y el Mar, está aplicando la Ley de Costas, especialmente a través de la reinterpretación de su artículo 32 y las repercusiones a futuro que se prevé tendrán sobre la costa los efectos del cambio climático, como elementos rectores de una aplicación de la Ley de Costas cada vez más restrictiva con el tejido socioeconómico que se desarrolla en ella y más orientado a su recuperación medioambiental a cualquier coste.

Por ello parece necesario replantearse socialmente qué y cómo queremos actuar sobre nuestra costa desde un enfoque de gestión territorial integrada, fijando unos objetivos que preserven los valores naturales allá donde se requiera y que, en igualdad de condiciones, preserven los valores sociales, económicos y culturales donde la actividad humana haya alterado irremisiblemente los valores naturales.

Y para alcanzar este objetivo debería abordarse desde el análisis de su raíz, que no es otra que la actual Ley de Costas, que acaba de cumplir 44 años; parece necesario el replanteamiento de los principios rectores de la actual Ley de Costas para su adaptación a la realidad actual del sistema costero español, un sistema multifactorial muy complejo en el que coexisten sus valores medioambientales y paisajísticos con el aprovechamiento humano ya sea este social, económico o cultural.

Así pues, parecería razonable plantear la elaboración de una nueva Ley de Costas y su correspondiente cuerpo legislativo.

Elementos a favor de este planteamiento:

1. Necesidad y oportunidad. Es necesario el cambio de paradigma de la actual Ley de Costas, basado en la protección a otro basado en la gestión territorial integrada de la zona costera en la que se equiparen los elementos medioambientales con los sociales, económicos y culturales.
2. Lo avances en el conocimiento y los medios técnicos de los últimos 40 años facilitarían la aplicabilidad de este cambio de paradigma.
3. El clima social (y en algunas político) en las regiones costeras parece propicio a un replanteamiento de la utilización social de la costa y de su preservación.
4. Políticamente estamos a poco más de un año de elecciones generales; sería posible convencer a uno o varios partidos políticos para que incluyan la propuesta, una vez debidamente matizada y consensuada, en sus programas electorales.