

Revisión del Reglamento General de Costas, una reforma con vocación ambiental



Septiembre 2022

El Reglamento de desarrollo de la Ley de Costas ha sido objeto de una revisión puntual, pero de calado, marcada por el impacto del cambio climático en el litoral.

¿Hablamos?

Ismael Aznar Cano

Socio de Medio Ambiente y Clima
en PwC Tax & Legal
ismael.aznar.cano@pwc.com

España cuenta con unos 8.000 kms. de costa, una franja del territorio ecológicamente frágil y, a la vez, sometida a importantes presiones, en la medida en que en torno a ella se concentra buena parte de la población y la actividad económica. Desde 1988, la Ley de Costas ha tratado de preservar el espacio litoral mediante un régimen jurídico característicamente demanial, al amparo de lo previsto en el artículo 132 de la Constitución, aunque ya desde un primer momento se apreciaba en la norma una preocupación ambiental. Hoy, con los efectos del cambio climático manifestándose ya en nuestra costa, la necesidad de dotar al dominio público terrestre de una protección reforzada parece inexcusable.

En este contexto, el artículo 20 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE) venía a exigir que la planificación y gestión de la costa y el medio marino se orientasen a incrementar la resiliencia al cambio climático y adaptarse a sus impactos. A estos efectos, apuntaba que la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT) debería de tener en cuenta distintos factores ambientales, y que la duración máxima de los mismos, incluidas sus prórrogas, no debería superar los

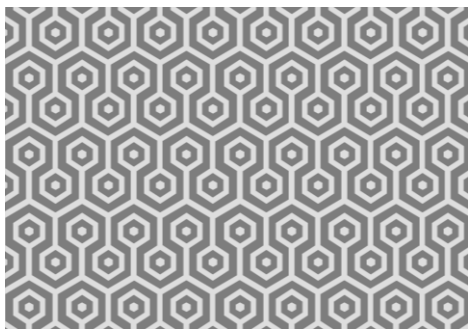
máximos previstos en la Ley de Costas y en la de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Esta previsión, de aparente alcance menor, venía a derogar tácitamente el artículo 2.3 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral (LPUSL), que contemplaba un plazo de 75 años para las prórrogas, sin tener en cuenta el plazo inicial de la concesión. Buena prueba de la sensibilidad de esta cuestión es que el citado precepto de la LCCTE fue el único impugnado ante el Tribunal Constitucional, que se pronunció recientemente (STC 90/2022) confirmando su validez.

En el último Consejo de Ministros del curso, aunque los focos se los llevaran las medidas del plan de eficiencia energética, se aprobó también un Real Decreto que modifica el Reglamento de Costas de 2014, profundizando en la línea marcada por la LCCTE e introduciendo cambios puntuales pero de calado en el régimen jurídico del litoral.

El Real Decreto modifica los artículos 135 y 172 y las disposiciones transitorias decimocuarta y decimosexta del Reglamento de Costas de 2014 con el fin de adaptarlo en materia de plazos concesionales a lo previsto en el artículo 20.4 de la LCCTE y a la jurisprudencia Constitucional reciente. Así, se aclara



Nos encontramos ante una norma con una clara vocación de protección ambiental del litoral, y que, pese a abordar solo modificaciones puntuales del Reglamento de Costas, debería tener un impacto notable en el otorgamiento de concesiones, sus plazos y sus prórrogas.”



Como complemento y para mantenerse actualizado en todo momento, puede acceder a los Periscopios publicados por PwC, entre los que conviene señalar:

- Convocatoria de la tercera subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables.
- La colaboración entre competidores en materia de ESG, según el proyecto de Directrices de la Comisión Europea sobre acuerdos de cooperación horizontal.
- Las empresas ponen rumbo hacia el reto de las emisiones netas cero.

que el plazo máximo de duración de las concesiones sobre el DPMT es de 75 años, incluyéndose tanto el plazo inicial como todas sus prórrogas. Este plazo máximo operará para concesiones que tengan por objeto proyectos de restauración y conservación de ecosistemas, las dirigidas a garantizar el uso público y la integridad del demanio o las dedicadas a acuicultura, siendo inferior en el caso de ocupaciones para instalaciones de servicio público (50 años) o para otros usos (30 años).

También en materia de títulos de ocupación demanial el Real Decreto introduce precisiones que no son menores, y que pueden condicionar el otorgamiento de futuras concesiones. Así, se prevé que a la hora de otorgar las concesiones o sus prórrogas se tengan en cuenta su interés para el DPMT y sus usuarios, los impactos en ecosistemas, biodiversidad, hidromorfología y dinámica litoral o la presión existente en el tramo de costa. Aspectos ambientales de naturaleza análoga se tendrán también en cuenta para determinar la duración de las concesiones y sus prórrogas. Además, se precisa que tales plazos se adecuarán a los planes de ordenación de recursos naturales y de ordenación del litoral, no pudiéndose otorgar ni prorrogar concesiones si su objeto es contrario a dichos instrumentos. A ello hay que añadir la prohibición de concesiones (salvo para acuicultura u obras marítimas) cuando exista riesgo de ser alcanzadas por el mar, así como la imposibilidad de acordar prórrogas para concesiones existentes que amparen actividades contrarias al artículo 32 de la Ley de Costas, lo cual supone que solo puedan prorrogarse concesiones para usos que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

Este conjunto de previsiones, de marcada vocación ambiental, viene a limitar la discrecionalidad de la Administración a la hora de otorgar concesiones y determinar su duración, así como a efectos de conceder prórrogas, dotando de relevancia jurídica a las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación del litoral. La aplicación de estos preceptos debería conducir a un enfoque restrictivo, sobre la base de criterios ambientales, en la autorización de nuevas ocupaciones del DPMT, y a la paulatina extinción de títulos existentes, permitiendo la recuperación de espacios demaniales y el esponjamiento del litoral.

Otras novedades relevantes del Real Decreto tienen que ver con la definición de elementos del DPMT como las dunas o la zona marítimo-terrestre, también con vocación de extender su protección, lo cual podría comportar nuevos deslindes en determinados tramos de costa. Del mismo modo, con el ánimo de reforzar la protección de la costa, se introducen precisiones relativas a la servidumbre de protección y a la zona de influencia que tendrán relevancia a efectos urbanísticos.

En definitiva, nos encontramos ante una norma con una clara vocación de protección ambiental del litoral, y que, pese a abordar solo modificaciones puntuales del Reglamento de Costas, debería tener un impacto notable en el otorgamiento de concesiones, sus plazos y sus prórrogas, con las implicaciones económicas que ello conlleva. Será interesante ver cómo aplica la Administración estos preceptos en un ámbito tan sensible a los impactos del cambio climático como es la costa, y a la vez, sometido a una elevada presión económica y urbanística.