

ASPECTOS CLAVE DEL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE COSTAS

Aspectos clave del nuevo Reglamento de la Ley de Costas

La regulación española en materia de costas fue objeto de una profunda revisión en 2013, cuando se modificó la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. El Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, completa y clarifica elementos clave del nuevo marco legal. Este artículo explica algunos de los aspectos clave del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

Key Aspects of the New Coastal Regulations

The Spanish legislation on coasts suffered a deep modification in 2013, with the amendment of Act 22/1988, July 28, on Coasts. Royal Decree 876/2014, October 10, completes and clarifies key issues of the new legal framework. This article explains some of the aspects of Royal Decree 876/2014, October 10.

PALABRAS CLAVE

Nuevo Reglamento de Costas, Dominio público marítimo-terrestre, Deslinde, Autorizaciones, Concesiones.

KEY WORDS

New coastal regulations, Maritime-Terrestrial Public Domain, Demarcation, Authorizations, Concessions.

Fecha de recepción: 15-1-2015

Fecha de aceptación: 30-1-2015

DESARROLLO DE LA REDEFINICIÓN DEL LITORAL LLEVADA A CABO POR LA LEY 2/2013

Con el objetivo de dotar a los deslindes de una mayor certeza, seguridad y uniformidad, la Ley 2/2013 introdujo en la Ley de Costas (LC) un conjunto de aclaraciones y nuevos criterios para determinar el alcance de la zona marítimo-terrestre.

El Reglamento de la Ley de Costas (RC) materializa el desarrollo reglamentario contemplado por la Ley 2/2013, fijando en su artículo 4 criterios técnicos más completos para identificar la zona marítimo-terrestre y las playas, los dos elementos principales que conforman la ribera del mar y de las rías, que a su vez integran el dominio público marítimo-terrestre.

Una de las modificaciones más significativas de los criterios técnicos preexistentes afecta al «límite hasta donde alcanzan las olas de los mayores temporales conocidos», elemento que tradicionalmente ha servido para identificar la zona marítima y las playas. El RC lo acota, al añadir que, salvo casos excepcionales, ese límite será el alcanzado al menos en cinco ocasiones en un periodo de cinco años. Es decir, en adelante, para poder revisar el deslinde de un tramo de costa no bastará el alcance de un temporal, deberá tratarse de un fenómeno recurrente en los últimos cinco años.

Tras la reforma de 2013, la LC ofrece definiciones de determinados accidentes geográficos (*albufera, berma, duna, marisma*, etc.) que conforman el dominio público marítimo-terrestre. El RC profundiza en el concepto de *duna*, cuya delimitación en la práctica ha generado no pocos problemas en la geografía española, y describe distintos tipos de duna que forman parte del dominio público: (i) en desarrollo o embrionaria, (ii) en desplazamiento o

evolución, (iii) primaria, (iv) secundaria, (v) estabilizada y (vi) relicta (artículo 3.4.c).

Por otro lado, la Ley 2/2013 especificó de forma novedosa que los terrenos inundados artificial y controladamente no pasarán a integrar el dominio público marítimo-terrestre, salvo que antes de la inundación ya fueran bienes demaniales. El RC facilita la interpretación de este supuesto, al explicar qué ha de entenderse por inundación artificial y controlada: aquella que haya requerido la realización de obras o instalaciones amparadas por título administrativo y a cuya conclusión los terrenos no queden comunicados con el mar de forma permanente o queden comunicados con el mar de manera controlada (artículo 3.1.a del RC).

En relación con las servidumbres, la Ley 2/2013 estableció que, en los márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas, la extensión de la zona sujeta a servidumbre de protección podría reducirse hasta un mínimo de 20 metros. El RC establece ahora los criterios conforme a los cuales será posible reducir esta servidumbre (distancia mínima de la desembocadura a mar abierto, ausencia de playas o zonas de depósito de arenas, relación mínima entre la servidumbre de protección reducida y la anchura del cauce del río en cuestión).

REGULACIÓN DEL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DE LAS PLAYAS ATENDIENDO A SU NATURALEZA URBANA O NATURAL

La Ley 2/2013 creó una distinción entre los tramos de playa «urbanos» (aquellos contiguos a suelos urbanizados) y «naturales» (por tocar con espacios

protegidos o suelo rural), para someter a los segundos a un régimen de protección más intenso que permita preservar su estado natural.

Ejecutando el desarrollo reglamentario previsto, el RC aborda de forma pormenorizada en sus artículos 65 y siguientes el régimen de utilización de los tramos de uno y otro tipo de playas.

Así, en los tramos naturales solo podrán autorizarse actividades o instalaciones que desempeñen una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Los establecimientos expendedores de comidas y bebidas (los denominados «chiringuitos») deberán ser de temporada y desmontables en todos sus elementos, no exceder los 70 m² y respetar una distancia mínima de 300 metros entre ellos.

Asimismo, el RC establece los requisitos que deben cumplir los eventos de interés general con repercusión turística, que, como ya estableció la Ley 2/2013, solo podrán autorizarse en tramos urbanos de las playas.

El régimen de utilización más laxo de los tramos urbanos de las playas habilita una ocupación máxima total (esto es, por todas las ocupaciones) de hasta el 50 % de la superficie de la playa en pleamar. En los tramos naturales el máximo permitido es del 10 %.

El RC impone a la Administración competente en materia de ordenación del territorio el deber de catalogar los tramos urbanos y naturales de las playas, teniendo en cuenta el carácter urbanizado o rural de los terrenos contiguos a cada tramo y su grado de protección medioambiental. Esta delimitación debe realizarse antes del 12 de octubre de 2015. Provisionalmente y a efectos de tramitación y otorgamiento de los títulos de ocupación del dominio público, será la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente quien se pronuncie sobre su carácter urbano o natural (artículo 67 y disposición transitoria 24 del RC).

MEJORAS EN LA REGULACIÓN DEL DESLINDE

Uno de los pilares de la reforma operada por la Ley 2/2013 fue el incremento de la seguridad jurídica en el litoral mediante la incorporación de mejoras en el procedimiento de deslinde.

Las modificaciones de 2013 afectaron fundamentalmente al procedimiento de aprobación del deslinde

y a sus efectos, mostrando una especial insistencia en que se garantice la constancia registral del proceso de deslinde y su publicidad, así como la coordinación entre la Administración, el Registro de la Propiedad y el Catastro.

Y es que la mayor parte de la litigiosidad en materia de costas se ha producido en torno a la figura del deslinde, acto administrativo declarativo de la posesión y titularidad dominical a favor del Estado (artículo 13 de la LC).

El RC consolida la obligación de la Administración de inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre una vez practicado el deslinde (artículo 11.2 de la LC tras la Ley 2/2013), y detalla algunas cuestiones importantes del procedimiento y los plazos para su tramitación (artículo 21).

Se incrementan las posibilidades de defensa de los interesados frente a la delimitación provisional del dominio público mediante su apeo, en la medida en que desaparece la necesidad de hacer constar su disconformidad en el acta correspondiente para poder formular después alegaciones y proponer motivadamente una delimitación alternativa (artículo 22 del RC).

El RC también desarrolla y modifica algunos aspectos del procedimiento de rectificación de las inscripciones en el Registro de la Propiedad que resulten contradictorias con el deslinde aprobado (artículo 31 del RC). En estos casos, la aprobación del deslinde sigue siendo título suficiente para su anotación preventiva en el Registro. Como novedad, el RC dispone que el transcurso de cinco años y un mes desde la aprobación del deslinde sin anotaciones preventivas de demandas derivadas de acciones promovidas por los titulares inscritos determinará la conversión de la anotación en inscripción definitiva de dominio.

Esta medida es coherente con el plazo de prescripción de cinco años de las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado (artículo 32 de RC) y debería coadyuvar a mitigar la litigiosidad en este ámbito.

Asimismo, el RC amplía el contenido necesario de la orden de aprobación del deslinde, cuyos planos deberán permitir, en adelante, georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel (artículo 26.1 del RC).

RÉGIMEN DE ACTIVIDAD PUBLICITARIA EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, la actividad publicitaria a través de carteles o vallas, o por medios acústicos o audiovisuales, estaba prohibida en el dominio público marítimo-terrestre. La Ley 2/2013 introdujo el matiz de que en lo sucesivo solo se prohibiría la publicidad «permanente», al tiempo que autorizó la actividad publicitaria siempre que fuera parte integrante o acompañase a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y resultase compatible con su protección (artículo 38.1 de la LC).

El RC desarrolla ahora los criterios bajo los cuales se podrá desarrollar esta actividad publicitaria, y admite expresamente la posibilidad de permitir, con carácter excepcional, determinados rótulos indicadores de establecimientos, vallas, elementos publicitarios de patrocinadores de actividades lúdicas o deportivas, etc. (artículo 38 del RC).

REQUISITOS PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La LC venía estableciendo que, para que la Administración competente resolviera sobre la ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre, debía elaborarse un *proyecto básico* en el que, entre otros extremos, se fijasen las características de las instalaciones y de las obras pretendidas. El RC detalla el contenido de este proyecto básico y prevé que deberá incluir (artículo 88) una memoria justificativa, planos de situación, información fotográfica de la zona y determinación de la posible afección a espacios de la Red Natura 2000.

Además, cuando la ocupación no vaya a ser asumida por la Administración, deberá elaborarse un estudio económico-financiero que incluya una relación de ingresos estimados, así como de los gastos previstos y una evaluación de la rentabilidad neta (artículo 89 RC).

AUTORIZACIONES Y CONCESIONES

(i) Regulación de las autorizaciones para la explotación de servicios de temporada en playas

El RC introduce la regulación del régimen de autorizaciones de explotación de servicios de tempora-

da. De este régimen interesa destacar lo siguiente (artículo 113 del RC):

- Cuando la explotación de servicios de temporada en las playas solo requiera instalaciones desmontables, las autorizaciones serán otorgadas por los Ayuntamientos que lo soliciten.
- A tal efecto, en el último trimestre del año, el Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se pondrá en contacto con sus respectivos Ayuntamientos costeros para que, en el plazo de dos meses, soliciten las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada del ejercicio o ejercicios siguientes.
- En el caso de que estos Ayuntamientos prevean que la explotación de estos servicios se lleve a cabo por terceros, deberán imponer a estos terceros la constitución de un depósito previo a disposición de la Administración General del Estado en la Caja General de Depósito. Este depósito tendrá como función responder de los gastos de la ejecución subsidiaria del levantamiento de las instalaciones si no se levantan en plazo.
- Si los Ayuntamientos interesados no efectúan la solicitud descrita más arriba, el Servicio Periférico de Costas podrá otorgar la autorización a otras personas físicas o jurídicas, previa comunicación al citado Ayuntamiento.

(ii) Plazos máximos en función de los usos (artículo 135)

La Ley 2/2013 amplió el plazo de las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre hasta un máximo de 75 años (artículo 66 LC). El RC matiza esta duración máxima y establece un sistema de graduación, en función de los usos previstos:

- Usos destinados a actuaciones ambientales: hasta un máximo de 75 años.
- Usos que desempeñen una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requieran la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: hasta un máximo de 50 años.
- Usos que presten un servicio público que, para la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio: hasta un máximo de 30 años.

Además, la determinación del plazo se hará teniendo en cuenta distintos criterios, tales como el impacto paisajístico del objeto de la concesión, efectos de la concesión en los planes de ordenación de los recursos naturales, etc.

(iii) Tramitación de las solicitudes de autorizaciones y concesiones otorgadas por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

El RC regula el régimen de las autorizaciones y concesiones que otorgue el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente — no todas, por tanto—. Esencialmente, éstas se solicitarán junto con el proyecto básico o de construcción, el resguardo acreditativo de la fianza provisional e información justificativa de la personalidad del peticionario y documentación acreditativa de que el peticionario no incurre en ninguna de las prohibiciones de contratar previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público — lo que, en el ámbito de la contratación administrativa suele acreditarse mediante una declaración responsable realizada ante notario—.

De acuerdo con el artículo 73.1 de este Texto Refundido, la prueba de no estar incurso en prohibición de contratar puede realizarse mediante testimonio judicial, certificación administrativa o, en última instancia — lo que suele ser más habitual—, mediante una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa, notario público u organismo profesional cualificado.

Los plazos máximos para resolver y notificar los expedientes son de 4 meses en el caso de las autorizaciones y de 6 meses en el de las concesiones. Transcurridos estos plazos sin que haya recaído resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada.

(iv) Régimen de transmisión de las concesiones. Supuesto especial de cesión «indirecta» de las concesiones como consecuencia de la transmisión de las acciones de una sociedad concesionaria

El RC recoge distintas novedades en relación con el régimen de transmisión de las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre. Algunas de

estas novedades — como la transmisibilidad *mortis causa* de las concesiones— ya se establecían expresamente en la Ley 2/2013. Otras ven la luz por vez primera en el RC. Dentro de este grupo interesa citar la prevista en el artículo 141.6 del RC, conforme a la cual, cuando el concesionario sea una persona jurídica cuya actividad consista en el disfrute de la concesión, se considerará transmisión cualquier cambio en la titularidad de las acciones o participaciones que suponga la sustitución de los socios o accionistas que lo fueren al tiempo del otorgamiento de la concesión, en porcentaje *igual o superior al 50 por ciento del capital social*. También se considerará transmisión el resto de los casos de pérdida de control societario previstos en los artículos 42 y siguientes del Código de Comercio.

(v) Prórroga de las concesiones

Con carácter general, las concesiones otorgadas al amparo de la nueva normativa no son prorrogables, salvo que en el título de otorgamiento se haya previsto expresamente lo contrario, y siempre que no se haya alcanzado el límite máximo de los 75 años.

Adicionalmente, el artículo 2 de la Ley 2/2013 dispuso que las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de esa Ley podrían ser prorrogadas, a instancia de su titular, y fijó el límite temporal de esta prórroga en 75 años, con la obligación de abonar un canon. El RC desarrolla ahora el régimen de este tipo de prórrogas. En concreto:

- Limita la duración máxima de estas prórrogas (dentro del citado límite de 75 años), en función del uso (75 años para viviendas y actuaciones ambientales, 30 años para restauración, etc.).
- Establece el procedimiento para el régimen de solicitud y otorgamiento de este tipo de prórrogas, que pueden solicitarse desde que la Ley 2/2013 entró en vigor (el 31 de mayo de 2013).

En cuanto al carácter de su otorgamiento, el RC aclara que estas prórrogas se concederán con carácter reglado, siempre que no se aprecien causas de caducidad del título vigente o se esté tramitando un procedimiento de caducidad del título concesional.

GUILLERMO GONZÁLEZ DE OLANO Y ELENA PICÓ BARANDIARÁN *

* Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Bilbao).