

Las claves del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Costas (BOE 11 de octubre de 2014)

El Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, contiene la aprobación del reglamento que desarrolla y ejecuta la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y 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, para la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar y **tiene por finalidad la protección del dominio público marítimo-terrestre y la seguridad jurídica.**

Su entrada en vigor tuvo lugar el 12 de octubre de 2014, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Estas son sus claves:

1

INTERESA OBSERVAR LAS CLAVES DEL NUEVO REGLAMENTO 2014 PERO ESPECIALMENTE LAS CLAVES DEL SISTEMA LEGAL DE COSTAS EN GENERAL RESULTANTES TRAS EL PRESENTE REGLAMENTO 2014

A partir de este Reglamento 2014 en principio el interés expositivo de las nuevas claves puede hacerse de una doble forma: por un lado, principalmente las claves estrictamente del nuevo reglamento 2014. Por otro lado, las claves principales que resultan de la legislación de costas (globalmente considerada) de 1988 tras la reforma de 2013, una vez que se aprueba este Reglamento 2014.

Es evidente que si bien interesa observar lo primero (claves estrictamente del nuevo Reglamento 2014), a veces el mayor interés estará en observar cómo queda en general el sistema normativo de costas tras dicho Reglamento, ya que lo primero, por si solo, no tendrá siempre interés al plantear a veces cuestiones de menor trascendencia (generalmente temas de concreción o de carácter procedimental), al menos en comparación con la posible mayor relevancia de las claves resultantes finales de la legislación costera una vez se ha completado el cuadro normativo con el presente Reglamento 2014.

En general conocer las claves del nuevo Reglamento 2014 no es labor fácil considerando que el Preámbulo no aporta pistas al respecto y se requiere una labor a veces de detalle para observar las regulaciones nuevas.

Algún tema es importante en el contexto del nuevo sistema normativo tras la reforma de 2013 pese a no ser clave en relación con el desarrollo reglamentario, así, el tema de la exclusión de determinados núcleos de población del DPMT (Disposición Adicional 7ª y Anexo de la Ley 2/2013).

Otras veces la reforma de 2013 introduce temas tales como el «reintegro del dominio de los terrenos que dejan de formar parte del dominio público marítimo-terrestre» (Disposiciones adicionales quinta y sexta de la Ley 2/2013 y Disposición Adicional 10 de la Ley de 1988) que el reglamento de 2014 desarrolla (en la Disposición Adicional 7ª y en la Disposición adicional 2).

Otras claves en general del nuevo sistema legal, en especial tras la reforma de 2013, son las nuevas regulaciones de los deslindes y plazos de concesión y prórrogas (artículos 13, 13 bis, 64, 65, 66, 70 y DT 1ª de la Ley 1988; y artículo segundo de la Ley 2/2013), las servidumbres de protección (artículo 25 y DT 3ª de la Ley de 1988 y DT 1ª de la Ley 2/2013) o de tránsito (artículo 27). A estas cuestiones nos referiremos



| | |
|---|--|
| | <p>después en el contexto del nuevo reglamento de 2014.</p> <p>Como reflexión de fondo, y tal como hemos expuesto en alguna publicación precedente, se plantea si tras la reforma de 2013, máxime ahora tras el Reglamento de 2014, se gana en realidad seguridad jurídica (como apuna el legislador) una vez se ha flexibilizado el régimen legal de 1988, a fin de conseguir al menos que se cumplan los retos principales una vez deslindado lo ideal de lo realista. O bien, en realidad, el Reglamento de 2014 es una primera fisura o rendición del sistema legal de 1988 con la consecuencia de que finalmente sus logros no van a verse cumplidos. El futuro nos informará.</p> |
| 2 | <p>SE CONSIGUE UN REGLAMENTO 2014 ACORDE A LA LEY 1988 TRAS LA REFORMA DE 2013</p> <p>En este sentido, apreciamos al mismo tiempo que este Reglamento 2014 es una norma por referencia a la Ley de 1988 pero en especial la culminación de la reforma de 2013 (que es donde están muchas de las nuevas claves del sistema normativo costero) evitando tener un reglamento (de 1989) no acorde a la reforma legal de 2013. La Ley de 1988 es evidente que fue una ley innovadora en su momento, para ajustar la legislación de costas a la Constitución, consecuente con el carácter demonial público de las zonas costeras deslindadas. Y las claves que aportó dicha ley de 1988 se matizaron y completaron con la reforma de 2013. El presente Reglamento de 2014 suplanta el de 1989 aportando una nueva regulación por referencia a la Ley de 1988 tras la reforma de 2013. La propia reforma de 2013 alude en varias ocasiones al Reglamento futuro, que ha sido finalmente el actual RD 876/2014.</p> |
| 3 | <p>SUSTITUCIÓN DEL REGLAMENTO 1989</p> <p>El nuevo Reglamento 876/2014, no obstante, parte claramente del texto reglamentario anterior aprobado por RD 1471/1989, introduciendo como novedad básicamente el desarrollo de algunos de los aspectos nuevos introducidos en la Ley de Costas por la reforma de 2013, además de introducir una rúbrica en cada uno de los artículos para aclarar al usuario el objeto o contenido regulador de cada artículo. La referencia formal al artículo de la Ley de Costas, que el Preámbulo parece presentar como una novedad, ya existía, no obstante, en el Reglamento que se deroga. En todo caso, se comprende que hiciera falta ajustar las regulaciones de 1989 a las modificaciones legales posteriores de la ley de costas de 1988 y la propia jurisprudencia incluso constitucional de los últimos años.</p> |
| 4 | <p>MAYOR ATENCIÓN POR LOS ASPECTOS REGISTRALES</p> <p>En estos términos generales, una de las claves del Reglamento 2014, en cuanto tal, es que se desarrollan más exhaustivamente los aspectos registrales, en comparación con la regulación más escueta de la Ley 1988, por ejemplo en cuanto a la regulación de la rectificación de las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (artículo 31) y en especial los temas de inmatriculación de fincas colindantes con el DPMT que, de una regulación legal de siete breves párrafos se pasa a cuatro artículos muy densos y detallados (artículos 33 a 36). Y en relación con el Reglamento derogado, en parte es nueva esta regulación y la que ya existía en los artículos 31 a 35 del RD 1471/1989 se ha pasado a regular de forma más clara.</p> |



7

DESLINDE: SE AFIANZAN LAS CLAVES DE LA REFORMA DE 2013 Y SE REGULAN ASPECTOS PROCEDIMENTALES

El RD 876/2014 amolda la regulación reglamentaria al nuevo texto legal de la ley de costas tras la reforma de 2013 afianzando sus claves, por ejemplo, **la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de DPMT** (artículos 17.2 del nuevo Reglamento y 11.2 de la Ley tras la reforma de 2013).

Lo mismo puede decirse respecto del **procedimiento** en cuanto tal de deslinde, reafirmando la necesidad de comunicar al Registro el inicio del expediente de deslinde solicitando la certificación de dominio y cargas de las fincas que resulten afectadas y practicando la anotación marginal de la incoación del expediente de deslinde. Sin embargo, el Reglamento regula más en detalle plazos y otros aspectos procedimentales para expedir la certificación (artículo 21.2 últimos párrafos) y para proceder a la cancelación de la inscripción o anotación por la que se aprueba el expediente de deslinde (artículo 21.3 párrafo segundo del Reglamento), así como las medidas a tomar respecto de las fincas registrales afectadas por el deslinde que no constaban inicialmente en la certificación de dominio y cargas (artículo 23 del Reglamento).

En cuanto al **apeo del deslinde**, es una novedad relevante con respecto al derogado Reglamento de 1989 el hecho de que en el acta del apeo ya no sea necesario dejar constancia de la conformidad o disconformidad de los interesados presentes con el apeo.

A pesar de mantener la regulación preexistente del **proyecto de deslinde** (artículo 24), sin embargo se regulan con mayor detalle respecto de la Ley e incluso del reglamento anterior los temas de la modificación sustancial del Proyecto de deslinde (artículo 25) y la aprobación del deslinde (artículo 26).

En la cuestión de la **revisión del deslinde** (artículo 27), téngase en cuenta que la reforma de 2013 (artículo 13 bis) vino a presentarnos en este contexto (de forma resumida) las claves principales de la nueva reforma 2013 (*concesión por nuevo plazo de 75 años, realización de obras de mejora y modernización, etc. en la zona de servidumbre de protección, necesidad de que las obras representen una mejora en la eficiencia energética y/o un ahorro en el consumo de agua mediante acreditación ante la Administración autonómica mediante declaración responsable, y, situación de concesionarios de aquellos propietarios cuyos terrenos tras la revisión del deslinde se incorporen al DPMT*).

Y lo que hace el RD 876/2014 es afianzar en este caso estas claves que presentó la reforma de 2013 alejándose así obviamente del Reglamento anterior.

8

PRECISIONES SOBRE LA «SITUACIÓN DE REGRESIÓN GRAVE»

En la regulación de la «situación de regresión grave», el RD 876/2014 cumple a la perfección su sentido de servir de norma de desarrollo de la Ley de referencia, por ejemplo especificando que dicha situación se refiere a un retroceso de la línea de orilla superior a cinco metros al año (...) exponiendo el criterio técnico del artículo 13 ter de la ley, además de afianzar la reforma de 2013 regulando una materia no prevista en el Reglamento derogado de 1989.

9

MAYOR REGULACIÓN DE LOS EFECTOS DEL DESLINDE, TEMA CLAVE DE LA LEGISLACIÓN DE COSTAS EN GENERAL.

El artículo 13 de la Ley de costas de 1988 fue seguramente el precepto principal en materia de costas y sigue siéndolo. La clave estaría, esta vez, más bien en fijarse en la regulación de los efectos del deslinde en



general en la Ley de costas de 1988 (y de ahí que se entienda la alusión que hacemos), y no tanto en fijarse en las posibles aportaciones del Reglamento de 2014. Como es sabido, se vienen atribuyendo unos poderosos efectos al deslinde ya que en realidad es cuando se realiza dicho deslinde cuando la propiedad se identifica eficazmente como pública pasando a concesionarios los titulares dominicales. Viene a tener unos efectos cuasiexpropiatorios, si bien la compensación no es directamente económica, sino por la vía del otorgamiento de una concesión por un período de tiempo que alargó la reforma de 2013. No es por ello nada fácil, por tanto, contentarse con la explicación de que este concreto deslinde tiene unos meros *efectos puramente declarativos*, considerando cómo este deslinde se ha configurado por la Ley de costas.

En este contexto, primeramente, el artículo 31 del nuevo Reglamento 2014 se amolda a la reforma del artículo 13.2 de la Ley de Costas de 1988 afianzando la obligatoria inmatriculación de los bienes de dominio público.

En segundo lugar, destaca una regulación no contemplada en la Ley de Costas ni en el reglamento anterior sobre el procedimiento en el Registro de la Propiedad para la rectificación de las inscripciones registrales contradictorias sobre bienes y derechos afectados por un deslinde aprobado tras la entrada en vigor de la ley 2/2013 y cuyos titulares hayan sido incluidos en el expediente y notificados del mismo o bien hayan adquirido con posterioridad a la nota marginal de expedición de certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas.

DESARROLLO LEGAL DE ASPECTOS DE LAS SERVIDUMBRES LEGALES

10

El Reglamento 2014 va siguiendo el orden de exposición de las distintas servidumbres previstas en la Ley de Costas de 1988. Interesa en este caso aportar las claves no tanto del reglamento como del régimen legal existente actualmente una vez se ha aprobado dicho Reglamento de 2014. En este sentido, y en relación con el tema principal de la **servidumbre de protección**, puede decirse que el sistema legal permite diferenciar la situación del interesado en realizar obras, instalaciones o actividades en tales zonas, por un lado, y el régimen en cambio de las obras en relación con instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 1988, por otro lado.

En relación con lo primero es preciso tener en cuenta el **artículo 25 de la Ley de 1988 y la DT 3ª de la misma Ley, así como la DT1ª de al Ley 2/2013**. En esencia, existen unas actividades prohibidas pese a que algunas de ellas se pueden autorizar por el Consejo de Ministros mientras que otras se permiten ope legis. La reforma de 2013 se limitó a matizar dos conceptos («áridos», como actividad prohibida, artículo 25.1.c) y «actividades que no puedan tener otra ubicación» (permitidas, artículo 25.2) y por su parte el reglamento pormenoriza el procedimiento de autorización excepcional del Consejo de Ministros a que se refiere el artículo 25.3 de la Ley (artículos 48 y 51), al igual que hacía ya el Reglamento de 1989.

Y, por otra parte, la DT 3ª de la Ley de 1988 establece la regla tradicional de 20 metros de protección en suelo urbano y 100 en suelo no urbanizable, permitiendo (en su apartado segundo) la extensión del régimen del suelo urbano a determinados suelos con planes parciales (...). Y, por su parte, la DT 1ª de la Ley 2/2013, de forma innovadora, extiende el régimen del suelo urbano a suelos que vienen a tener esta condición de facto (en función de ciertos requisitos previstos en el apartado primero) pese a que no tengan tal condición urbanísticamente por su clasificación del suelo. Finalmente, la DT 3ª de la Ley de 1988 en su apartado 3º es importante porque permite ciertas edificaciones residenciales u otras no autorizables por el citado artículo 25 en función del cumplimiento de ciertos requisitos, destacando el logro de



homogeneización urbanística del tramo de la fachada marítima al que pertenezcan.

Por su parte, la DT 4ª de la Ley de 1988 se enfrenta con el problema relativo a qué obras pueden hacerse respecto de **construcciones preexistentes en tal servidumbre**, delimitada del modo que acabamos de describir, siendo significativa la extensión a la posibilidad de realizar obras de consolidación y modernización (y no solo ya reparación y mejora) siempre que no impliquen aumento de volumen, altura o superficie y se cumplan requisitos ambientales allí descritos siguiendo el régimen de declaración responsable.

En este contexto, lo determinante parece haberse previsto en el régimen legal explicado, articulando el régimen descrito el reglamento de 2014 en sus **transitorias 8 a 15 y la 22**.

Finalmente, téngase en cuenta que el artículo 81 del reglamento regula la posible autorización de la **publicidad** en esta zona cumpliendo la remisión reglamentaria del artículo 25 de la Ley tras la reforma de 2013.

11

PRECISIONES EN LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La reforma de 2013 (artículo 33.6) hizo una llamada al desarrollo reglamentario del régimen de ocupación y uso de las playas según su naturaleza, es decir, la ocupación y uso de los tramos naturales de las playas o de los tramos urbanos de las playas. El Reglamento (artículo 67) cataloga los tramos naturales y urbanos de las playas, en función del carácter rural o urbanizado de los terrenos contiguos a cada uno de los tramos, así como su grado de protección medioambiental. Y seguidamente el reglamento 2014 (artículo 68 y 69) establece los requisitos para las ocupaciones en los tramos naturales de las playas y en los tramos urbanos. El plazo para delimitar los tramos de las playas por la Administración competente se establece en un año por la DT 24 del reglamento.

El Reglamento 2014 permite un uso más extensivo de los tramos urbanos de las playas incluyendo la posibilidad de autorización bajo determinadas condiciones y garantías de eventos de interés general con repercusión turística (artículo 66) o de instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado (artículo 70). Las playas urbanas podrán contar con una ocupación de hasta un 50% de la superficie de la playa en pleamar por parte de actividades económicas y chiringuitos, que no podrán tener más 300 metros cuadrados en total (entre zonas fijas y desmontables) estableciéndose límites de distancias entre los establecimientos existentes, aunque se prevé la excepción de tales reglas de distancia y superficie para edificaciones que ya hayan revertido al DPMT y edificaciones con características singulares.

Por contrapartida, en los tramos naturales de playas la ocupación no podrá exceder el 10% de la superficie de la playa en pleamar y por lo que respecta a los establecimientos expendedores de comidas y bebidas (chiringuitos) habrán de tener una superficie máxima de 70 m² de los cuales como máximo 20 metros cuadrados podrán destinarse a instalación cerrada, la cual será desmontable en todos sus elementos, **no pudiendo existir entre dos chiringuitos en una distancia inferior a 300 metros**.

En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación. La superficie máxima permitida para los usos previstos en el apartado anterior deberá cumplir las siguientes condiciones: **a)** Será inferior al 16 por ciento de la lámina de agua comprendida por los diques del puerto. **b)** Será inferior al 10 por ciento de la superficie de tierra del puerto. **c)** Será inferior a 20 metros cuadrados por amarre.



En el artículo 75.2 el Reglamento afirma entre otras cosas que el **silencio es negativo** para las solicitudes de utilización del DPMT trascurrido el plazo máximo de tramitación y define lo que significa oponerse de forma notoria a la normativa en vigor.

12

NECESIDAD DE EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Aunque la idea ya estaba en la ley, sin embargo el contenido de la evaluación se desarrolla reglamentariamente (artículo 92 del Reglamento). La variable del cambio climático debe estar presente a la hora de tomar una decisión sobre la ocupación o utilización del DPMT, según los artículos 85, 91 y 92 del Reglamento.

13

LA REGULACIÓN DE LOS PLAZOS MÁXIMOS DE CONCESIONES

Reglamentariamente se han establecido en el **artículo 135 los plazos máximos de duración de las concesiones** en función de los usos a que las mismas se destinen según la solicitud presentada, así como a otras circunstancias tales como su impacto paisajístico, los efectos del objeto de la concesión que se solicita en los planes de ordenación de los recursos naturales, etc. Tales plazos máximos por los que se podrán otorgar las concesiones son los siguientes: a) Usos destinados a actuaciones ambientales: hasta un máximo de 75 años. b) Usos que desempeñan una función o presten un servicio que, por su naturaleza, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre: hasta un máximo de 50 años. c) Usos que presten un servicio público o al público que, por 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. No obstante, en el último párrafo del artículo 135.5 se prevé (para las concesiones destinadas a los dos últimos usos) que los plazos máximos previstos para cada uso podrán ser ampliados en una quinta parte del plazo máximo previsto para cada uno de esos usos cuando el solicitante hubiera presentado un proyecto para la regeneración de playas y lucha contra la erosión y los efectos del cambio climático que fuera expresamente aprobado por la Administración, lo que se hará constar en el correspondiente título.

El título otorgado podrá fijar un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro del límite temporal máximo, porque la regla general es que las concesiones son improrrogables. Por su parte, las concesiones cuyo plazo de duración inicial sea de 75 años no podrán ser prorrogadas (artículo 170.1 párrafo 2º del Reglamento).

La reforma legal de 2013 introdujo como novedad la posibilidad de **transmitir inter vivos** las concesiones e incluso constituir hipotecas y otros derechos de garantía sobre las concesiones, o contratos de arrendamiento (artículo 141), ya que antes solo se preveía la transmisión mortis causa. El Reglamento 2014 recoge esta misma regulación, copiando como de costumbre la ley, pero amplía la regulación a la formalización o procedimiento para transmitir inter vivos (artículo 142) o el procedimiento de transmisión mortis causa (artículo 143).

La falta de comunicación a la Administración de transmisión mortis causa es una **causa de extinción** del derecho a la ocupación del DPMT (artículo 163.k del Reglamento).



Wolters Kluwer

España

14

EL TEMA DE LAS PRÓRROGAS DE LAS CONCESIONES OTORGADAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 2/2013

Un tema en la práctica decisivo es el relativo a las prórrogas de las concesiones otorgadas antes de la reforma legal de 2013 (en concreto el 1 de junio de 2013). Es uno de los temas principales de la reforma de 2013, es decir, la ampliación (o prórroga) del plazo de tales concesiones. Una referencia es la DT 1ª de la Ley de 1988 donde se consideran distintas situaciones con un régimen diferenciado de plazos máximos de concesión. Y es clave, entonces, al respecto el artículo segundo de la Ley 2/2013, que es donde se contempla la generalización de los plazos de concesión para las concesiones que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de tal ley o para los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento amparado por la citada DT 1ª de la Ley de 1988.

En este contexto, el reglamento de 2014 en su artículo 172 tras reiterar la Ley de 1988 tras la reforma de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, interesa destacar que el plazo máximo de las prórrogas se fijará en función de los usos a que se destine la concesión, en concreto los siguientes: a) Destinados a vivienda y zonas asociadas: Hasta un máximo de 75 años. b) Destinados a actuaciones ambientales: Hasta un máximo de 75 años. c) Destinados a restauración: Hasta un máximo de 30 años. d) Destinados a actividades de explotación económica distintas a la de restauración: Hasta un máximo de 50 años. e) Destinados a infraestructura de servicios urbanos, actividades sociales o comunitarias y dotacionales: Hasta un máximo de 50 años. f) Destinados a instalaciones marítimas: Hasta un máximo de 50 años. g) Otros usos no incluidos en los apartados anteriores: Hasta un máximo de 30 años.

En los medios de comunicación se ha destacado el artículo 178 donde se prevé el «canon de las concesiones prorrogadas» a cuya lectura es preciso remitirse.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Catedrático de Derecho administrativo