

NOU REGLAMENT DE COSTES

Més facilitats per degradar el litoral

La passada tardor es va aprovar el Reial Decret 876/2014, de 10 d'octubre, pel què s'aprojava el Reglament General de Costes. La nova Llei de costes de 2013 que va modificar la de 1988 ha canviat substancialment la regulació del litoral, de forma que ha esdevingut més flexible i tolerant amb la seva transformació. Tractant-se d'un tema no exempt de polèmica, a continuació destaquem els aspectes més rellevants del Reglament:

1) Els béns de DPMT

a) Criteris per determinar el límit de la zona marítimo-terrestre

La Llei de costes del 88 determinava el límit de la zona marítimo-terrestre en funció dels temporals coneguts de major intensitat. D'acord amb la modificació de l'art.3.1 a) introduïda per la Llei 2/2013, s'haurà d'estar als criteris tècnics que s'estableixin a l'art. 4 del reglament. Ara s'utilitza, com a regla general, un criteri temporal: com a mínim s'ha d'haver assolit aquell límit 5 cops dintre d'un període de 5 anys. Pel que fa al mètode per calcular l'abast dels temporals, el reglament es refereix a l'ús dels registres de boies o satèl·lits o de les dades oceanogràfiques o meteorològiques. D'altra banda, s'exclouen les onades de major període d'origen sísmic o de ressonància sempre que la seva presentació no es produeixi de forma seqüencial.

Per tant, la zona marítimo-terrestre aplega l'espai fins on arriben les onades més importants dels majors temporals però només d'un període de 5 anys, de manera que ens trobem davant d'una important modificació respecte de l'anterior redactat. Els terrenys eren de domini públic independentment de la freqüència amb la que el mar hi arribava. Ara en canvi, s'ha d'atendre a un criteri temporal i no sent suficient això, ens trobem davant d'una periodicitat realment restrictiva i imprudent respecte de la seguretat civil. Així, passem a una visió que imposa límits, criteris restrictius i excepcions, i aquest serà el to general del nou Reglament de Costes.

b) Noció de terrenys inundats artificial i controladament

La Llei 2/2013 va considerar que els terrenys inundats artificial i controladament, com a conseqüència d'obres o instal·lacions no han de formar part del DPMT. El Reglament entén que el terreny ha estat inundat artificial i controladament, i per tant quedarà fora del DPMT, quan per a la inundació s'hagin realitzat obres o instal·lacions emparades pel corresponent títol administratiu i sempre que els terrenys quedin incomunicats amb el mar permanentment o quedin comunicats de manera controlada. Podríem dir doncs que "artificial" es refereix a l'ús d'instal·lacions i obres (sense especificar que hem d'entendre per obres i instal·lacions), i que "controladament" es refereix a l'obtenció del títol habilitant. El que amb la Llei 2/2013 s'intuïa, amb el nou Reglament es constata i, per exemple, les empreses que exploten els espais salins passaran a estar davant d'una propietat privada en comptes d'ostentar una concessió respecte d'un terreny de domini públic i el mateix passarà en relació a totes aquelles activitats que es duen a terme en terrenys inundats artificialment, ara pràcticament sense cap control els recursos del litoral seran explotats. El Reglament segueix doncs la tònica general de la llei que desenvolupa; menys domini públic, més propietat privada i més ús del domini públic i del que hauria de seguir sent domini públic.

c) El límit per garantir la estabilitat de la platja i la defensa de la costa

Amb la modificació de la llei de costes, la ribera del mar i de les ries com a element que integra el DPMT, no inclou les dunes en la seva totalitat. Es disposa que només

s'inclouen les dunes fins al límit que resulti necessari per a garantir l'estabilitat de la platja i la defensa de la costa. Així doncs, el Reglament, a l'apartat c de l'article 4, considera que són necessàries; les dunes que estiguin en desenvolupament, desplaçament o evolució deguda a l'acció del mar o del vent marí i les dunes primàries i secundàries fins al marge interior. El Reglament ens diu expressament que no són necessàries per a garantir l'estabilitat de la platja i la defensa de la costa les dunes relictas i les dunes estabilitzades, excepte en aquells casos en que la millor evidència científica disponible demostrï la necessarietat de la duna estabilitzada per a garantir l'estabilitat de la platja i la defensa de la costa. Així doncs, només quan la millor evidència científica ho demostrés, les dunes estabilitzades i les relictas no serien necessàries per garantir l'estabilitat de la platja i la defensa de la costa.

D'altra banda, ens trobem davant d'un problema d'inseguretat jurídica; no sabem amb claredat quan seran necessàries o no les dunes i tampoc sabem a que es refereix el legislador quan parla de "la millor evidència científica".

d) Terrenys amenaçats per la invasió del mar o de les sorres: Obres de defensa

Amb la modificació introduïda per la Llei 2/2013, els propietaris dels terrenys amenaçats per la invasió del mar o de les sorres de les platges, poden construir obres de defensa ocupant la platja. El Reglament indica que les obres que s'emplacin en terrenys privats afectats per servituds estaran subjectes a autorització i que quan s'hagi d'ocupar el domini públic es precisarà el títol administratiu corresponent, tot i que es permet que les obres de defensa interrompin la servitud de trànsit quan es justifiqui la necessitat. Ara bé, no s'indica en cap moment quan s'ha d'entendre que ens trobem davant un cas de necessitat d'ocupar la servitud de trànsit, i tampoc queda clar quins criteris s'han de fer servir per decidir sobre l'atorgament de les autoritzacions o d'altres títols que es precisin.

2) Atermenament

a) La suspensió de l'atorgament de concessions i autoritzacions com a efecte de la incoació de l'expedient d'atermenament.

El Reglament General de Costes introdueix una excepció a l'apartat 5 de l'art.12 de la Llei de Costes. El citat precepte disposa que la incoació de l'expedient d'atermenament implica la suspensió de l'atorgament de concessions i autoritzacions (en el DPMT i en la zona de servitud de protecció), però que aquesta suspensió no afecta a l'atorgament de concessions i autoritzacions respecte de béns de "caràcter indubtable" de DPMT. Per tant altre cop trobem una excepció que queda oberta a la interpretació i, per tant, a una aplicació arbitrària.

b) Les concessions en la revisió de l'atermenament

L'article 27 del Reglament disposa que la concessió s'atorgarà d'ofici als titulars dels terrenys que amb la revisió de l'atermenament s'hagin incorporat al DPMT i que per tant, hagin passat a ser també titulars d'un dret d'ocupació i aprofitament. A més, aquesta concessió serà per 75 anys i sense abonament de cànon. Aquesta previsió posa de manifest la vocació del nou Reglament, i és que no només es privatitzen espais de domini públic, sinó que els que resten es sotmeten a un règim que en facilita l'ús, ús que sense necessitat ni justificació es fa més durador, cosa que afavoreix a una major mercantilització del domini públic.

3) Consultes prèvies a l'aprovació de normes de protecció de determinats trams de la costa

L'art. 22.2 de la Llei de Costes disposa que, en cas de discrepàncies entre les normes

projectades i les objeccions formulades per les administracions afectades, s'obrirà un període de consultes per tal de resoldre de comú acord les possibles discrepàncies. Ara bé, el Reglament adverteix que si no hi ha un acord en un termini de 3 mesos, la tramitació de la norma en qüestió podrà continuar. Per tant, si bé, la Llei de Costes aposta per una resolució de mutu acord, el Reglament només ofereix 3 mesos per a que aquest es doni. És important destacar el canvi dràstic que en aquest punt s'ha produït, ja que l'anterior Reglament prohibia expressament l'adopció de les normes en cas de no haver un acord exprés entre les Administracions. Així doncs, ens trobem amb una disposició que preveu una negociació mínima, però que l'únic que garanteix és que l'Administració de l'Estat pugui seguir endavant amb les normes que entén oportunes, passant per sobre de les opinions i interessos de les altres Administracions afectades.

4) Servitud de protecció

a) Supòsits de reducció de l'amplada de la servitud de protecció

La Llei 2/2013 va introduir un tercer apartat a l'art.23 de la Llei de Costes que recollia la possibilitat de reduir la zona de servitud de protecció fins un mínim de 20 metres. En concret, l'apartat tercer de l'art. 23 de la Llei de costes, possibilita una reducció de la servitud de protecció fins a un mínim de 20 metres, en els marges dels rius fins on siguin sensibles les mareas. El Reglament General de Costes estableix, a l'apartat setè de l'art. 44 que:

- Els terrenys en els que es podrà aplicar la reducció han d'estar a més de 500 metres de la desembocadura a mar més propera.
- S'exclouen de la possible reducció: les zones subjectes a qualsevol règim de protecció; les zones que continguin platges o zones de dipòsit de sorres i les zones amb vegetació halòfila o subhalòfila.
- La servitud reduïda ha de ser com a mínim 5 vegades l'amplada de la llera, mesurada entre les línies de la ribera, fins a un màxim de 100 metres.

Ens trobem davant d'un canvi de paradigma que suposa un pas enrere injustificat. En aquest punt és interessant recordar allò que el Títol Preliminar de La Llei de Costes del 88 deia sobre les servituds: la insuficiència de les servituds com a un dels greus errors de la legislació anterior al 1988. Si aleshores es va entendre necessària una servitud de protecció de 100 metres, resulta incoherent que ara, amb una major pressió sobre les costes deguda a l'incompliment sistemàtic de la Llei de Costes i als efectes del canvi climàtic aquesta es pugui reduir, ni més ni menys, que a 20 metres.

b) Aplicació gradual

L'amplada de la servitud de protecció només haurà de ser la màxima possible "dintre del respecte a l'aprofitament urbanístic atribuït per el planejament". Un cop més, trobem excepcions generals en detriment del litoral i en pro de l'ús d'aquest espai. El Reglament no s'indica com ni qui ha de valorar aquesta aplicació gradual. Tampoc queda clar a que es refereix el text quan parla de l'amplada "màxima possible" de la servitud. Per tant, ens trobem davant de disposicions massa generals que porten a una altra aplicació arbitrària.

c) Urbanitzacions marítimo-terrestres

La Llei 2/2013 introdueix una nova Disposició Addicional Desena que, entre altres qüestions, disposa que no s'inclouen en el DPMT: els terrenys de propietat privada que confronten amb l'habitatge i reculats respecte del canal navegable que es destinin a l'estacionament nàutic individual i privat, així com els terrenys de titularitat privada que confronten amb el canal navegable i inundats com a conseqüència d'excavacions,

que es destinin a l'estacionament nàutic col·lectiu i privat. També es disposa que l'instrument d'ordenació territorial o urbanística de la urbanització marítimo-terrestre ha de garantir, a través de vials, el trànsit i accés als canals. És el Reglament el que estableix la forma en que s'ha de produir aquesta garantia, de tal manera que ha d'existir:

- Accés públic als canals almenys cada 100 metres, amb una amplada mínima de 3 metres.
- Trànsit peatonal i rodat, paral·lel al canal, en una amplada no inferior a 3 metres que confrontin amb la làmina de l'aigua.

Novament s'introdueix la pertinent excepció i, en aquest cas, el Reglament disposa que quan les distàncies mencionades suposin una divisió de les finques urbanes edificades, aquelles distàncies es poden variar. Aquí però, allò important no és com el Reglament garanteix el trànsit i l'accés als canals, sinó que la Llei 2/2013 exclou del DPMT els terrenys anteriorment esmentats en benefici de l'interès privat i en perjudici de l'interès públic.

d) Prohibicions en la zona de servitud de protecció

Respecte la zona de servitud de protecció estan prohibides, entre altres activitats, *la publicitat a través de cartells o tanques o per mitjans acústics o audiovisuals*. Doncs bé, el Reglament de Costes exclou de prohibició els següents supòsits:

- a) *Rótulos indicadores de establecimientos debidamente autorizados, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual generado por el volumen de la propia edificación o instalación. (...)*
- b) *Vallas cuya colocación resulte necesaria para la funcionalidad de la instalación o para el desarrollo de actividades.*
- c) *Elementos publicitarios de los patrocinadores de las actividades lúdicas o deportivas que estén debidamente autorizadas, siempre que se integren o acompañen a los elementos autorizados para su realización.*

El Reglament de Costes preveu que algunes de les activitats prohibides en la zona de servitud de protecció poden ser autoritzades per el Consell de Ministres. Aquesta autorització s'ha de basar en raons d'utilitat pública. En concret, es poden autoritzar (lletres b) i d) de l'art. 46 del Reglament):

"[...]b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas cuyo trazado discorra longitudinalmente a lo largo de la zona de servidumbre de protección, quedando exceptuadas de dicha prohibición aquellas otras en las que su incidencia sea transversal, accidental o puntual y las de intensidad de tráfico superior a 500 vehículos/día de media anual en el caso de carreteras así como de sus áreas de servicio. [...] d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.[...]"

Davant normes proteccionistes, assistim, altre cop, a l'establiment de noves excepcions. El més preocupant, és la possibilitat que té el Consell de Ministres de saltar-se les prohibicions que estableixen les lletres b) i d) de l'art. 46 del Reglament. Cal posar l'atenció en que, per obviar les citades prohibicions, només cal basar-se en raons d'interès públic i aquest acostuma a divergir depenent de qui l'al·lega. Si la possibilitat de sotmetre a excepcions les poques activitats prohibides a la zona de servitud de protecció ja és preocupant, s'opta que aquestes excepcions només depenguin de l'exclusiu criteri de l'executiu (sempre insensible a la protecció del litoral). Cal recordar aquí que, parlem de les activitats prohibides a la zona de servitud de protecció i que el nom d'aquesta servitud no és aleatori, sinó que la seva finalitat és protegir, servir d'espai amortidor, i atorgant la possibilitat de construir-hi una carretera o línies elèctriques d'alta tensió, amb la simple al·legació de l'interès públic, es defrauda la finalitat d'aquesta zona, que per altra banda ja ha estat suficientment desmerescuda amb la introducció de la possibilitat de reduir-la als 20 metres.

e) Obres, instal·lacions i activitats permeses

La Llei de costes estableix a l'art. 25.2 que a la zona de servitud de protecció només es permeten obres, instal·lacions i activitats que no puguin tenir una altra ubicació o que prestin serveis necessaris o convenientes per a l'ús del DPMT. El Reglament General de Costes introdueix els establiments de cultiu marins i les salines marines com a exemple d'aquelles obres, instal·lacions i activitats que no poden tenir una altra ubicació.

5) Règim general d'utilització del DPMT

a) Esdeveniments d'interès general amb repercussió turística

La Llei 2/2013 va introduir una modificació substancial consistent en la possibilitat d'autoritzar-se en els trams urbans de les platges, la celebració d'esdeveniments d'interès general amb repercussió turística. Doncs bé, el Reglament estableix dos requisits alternatius que indicarien que ens trobem davant d'un esdeveniment d'interès general amb repercussió turística:

- o La declaració d'interès turístic internacional, nacional o local.
- o Pel que fa a esdeveniments esportius o culturals (els esporàdics inclosos); tenir repercussió nacional o internacional.

D'una banda, el criteri consistent en el fet de tenir repercussió nacional o internacional és tendencialment arbitrari, no s'indica qui ni com ha de valorar que efectivament un esdeveniment concret té aquesta repercussió, i tampoc queda clar què vol dir "tenir repercussió". D'altra banda, novament veiem com el domini públic es sotmet a usos per tal de treure'n profit, i en aquest cas usos turístics que com bé sabem acostumen a ser poc o gens respectuosos.

b) Criteris de la denegació de les sol·licituds d'utilització del DPMT

La Llei de Costes disposa que les sol·licituds d'utilització del DPMT es denegaran quan s'oposin de manera notòria a la normativa. El Reglament General de Costes indica que s'entén que la sol·licitud s'oposa de manera notòria a la normativa en 3 supòsits:

- o La utilització del DPMT per a usos no permesos
- o La utilització del DPMT que produeixi danys irreparables en el DPMT
- o La utilització del DPMT que produeixi danys de difícil reparació en el DPMT

c) Autorització de la publicitat

La Llei 2/2013 va introduir una excepció a la prohibició de publicitat de manera que es pot autoritzar quan: la publicitat sigui part integrant o acompanyi a instal·lacions o activitats permeses en el DPMT, sempre que sigui compatible amb la seva protecció. Davant d'aquesta excepció, el Reglament General de Costes estableix els següents criteris per permetre la publicitat:

- o Ha de ser compatible amb la protecció del DPMT i no menystenir el seu ús.
- o No ha d'implicar risc per la vida, salut o seguretat per a les persones.

Els casos en que es pot permetre la publicitat són enunciats per el Reglament, i són els mateixos que els transcrits en parlar de la servitud de trànsit. Sobre publicitat per mitjans acústics o audiovisuals, el Reglament disposa que no es podrà autoritzar la publicitat, quan s'interfereixi o es menystinguin els usos comuns del DPMT. No queda clar quan es considera que un element publicitari és compatible amb la protecció del DPMT i quan no.

6) Adscripcions

a) Usos comercials i de restauració a la zona de servei portuària.

La Llei 2/2013 va introduir l'art. 49.4 que permetia a la zona de servei portuària dels béns de DPMT usos comercials i de restauració. El Reglament estableix els següents criteris d'assignació de superfície màxima:

- La superfície ha de ser inferior al 16% de la làmina d'aigua compresa per els dics del port.
- La superfície ha de ser inferior al 10% de la superfície de terra del port.
- La superfície ha de ser inferior a 20 metres quadrats per amarratge.

Seguint el fil conductor de la Llei 2/2013 i per extensió del nou Reglament de Costes, la possibilitat de dur a terme usos comercials i de restauració en aquesta zona, és un exemple més de la voluntat d'obtenir beneficis del litoral. El Reglament adverteix que aquests usos, per ser permesos, no poden perjudicar el DPMT, però un cop més aquí es queda i no s'indica què vol dir "perjudicar", ni quan, ni com s'ha de valorar si es produeix aquest perjudici.

7) Concessions

a) Terminis màxims de les concessions segons els usos

La Llei 2/2013 va modificar el termini màxim de concessió de manera que passa de 30 a 75 anys. En concret, el Reglament estableix, a l'art. 135.4, quins són els terminis màxims depenent dels usos de que es tracti.

Les concessions per terminis menors es poden prorrogar de manera que el més probable és que totes les concessions s'allarguin fins als 75 anys. Allò més preocupant és el canvi dràstic injustificat en passar de 30 a 75 anys de concessió. Seria interessant recordar en aquest punt el ens deia el Títol Preliminar de la Llei de Costes del 88, i es que aquesta passava de 99 a 30 anys el termini màxim d'atorgament de concessions i autoritzacions per la ocupació de la servitud de protecció, basant-se en la convicció de que 30 anys és suficient per a la amortització de qualsevol instal·lació. Per tant, no sembla gens descabellat preguntar-se què ha canviat, quins interessos prevalen i en quines raons es basa el canvi de paradigma respecte la concessions.

b) Transmissió de la concessió

La Llei 2/2013 modifica la Llei de Costes de manera que permet la transmissió intervius de les concessions. Els arts. 141 i 142 del Reglament regulen la transmissió de les concessions: la possibilitat d'arrendar les concessions i, en el cas de la transmissió intervius, un dret de tempteig i retracte a favor del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient. Així, les concessions es poden heretar, vendre i són susceptibles d'hipoteca, de forma que es potencia la possibilitat de fer negoci mitjançant les concessions, afavorint una mercantilització del litoral que pot portar-nos altre cop cap a la especulació més alta sobre les nostres costes.

c) Pròrroga de les concessions atorgades abans de l'entrada en vigor de la Llei 2/2013 (31 de març de 2013)

Els arts. 174 i 175 del Reglament General de Costes determinen els terminis màxims de les pròrroques i els criteris que han de guiar l'establiment dels terminis màxims en cada cas. El termini màxim de la pròrroga es fixa en funció dels usos als que es destinen les concessions, en concret:

- Habitatge i zones associades: fins a un màxim de 75 anys.
- Actuacions ambientals: fins a un màxim de 75 anys.

- Restauració: fins a un màxim de 30 anys.
- Activitats d'exploració econòmica diferents a la restauració: fins a un màxim de 50 anys.
- Infraestructura de serveis urbans, activitats socials o comunitàries i dotacions als: fins a un màxim de 50 anys.
- Instal·lacions marítimes: fins a un màxim de 50 anys.
- Altres usos: fins a un màxim de 30 anys.

Es preveu expressament que per a les concessions atorgades als titulars d'espais de zona marítime-terrestre, platja i mar territorial que haguessin sigut declarats de propietat particular per sentència ferma anterior a l'entrada en vigor de la Llei de Costes, el termini màxim de la pròrroga serà de 75 anys. Així mateix, el termini màxim de la pròrroga també serà de 75 anys pel que fa a les concessions dels titulars dels terrenys de la zona marítime-terrestre o platja que no haguessin sigut pogut ser ocupats per l'Administració. Resulta obvi què es pretén: que les concessions puguin arribar a assolir terminis de fins a més d'un segle. L'objectiu únic i exclusiu és la protecció dels propietaris i la promoció dels interessos privats, passant per sobre dels públics.

8) Reintegrant de dominis

La Llei 2/2013 va preveure la pràctica d'un atermenament, de manera que els terrenys que deixessin de formar part del domini públic es reinscriurien a favor dels titulars registrals abans de la entrada en vigor de la Llei de Costes de 1988. El Reglament, a la Disposició Addicional Sisena, disposa:

- La reinscripció es practica a nom de les persones que figuren com a titulars en la última inscripció del domini anterior a la seva afectació al domini públic. O bé, es practica la inscripció a favor dels causahavents dels titulars anteriors. En aquest últim cas es requereix que s'acrediti el títol d'adquisició.
- El títol inscrivible és la certificació de la resolució ferma que acordi el reintegrant dels béns.
- En el cas que el domini estigues afecte a carregues o drets inscrits, la reinscripció requerirà l'acord dels respectius titulars actuals del domini i de tals carregues o drets o, en el seu defecte, la oportuna resolució judicial.

El Reglament també disposa que les mateixes regles descrites per al cas de la Illa de Formentera seran d'aplicació per al reintegrant:

- Del domini dels terrenys que deixin de formar part del DPMT.
- Del domini dels terrenys de les urbanitzacions marítime-terrestres que deixin de formar part del DPMT.

Tornem doncs, a vells coneguts com és que prevalgui el títol del particular emparada per el Registre de la Propietat, fet assenyalat per el Títol Preliminar de la Llei de Costes del 88 com a un dels greus errors de la legislació anterior al 1988. El que aquí es pretén suposa fer no un pas enrere, sinó un gran salt. El Reglament de costes, continuant la feina de la Llei 2/2013, potencia el desequilibri entre la protecció de la costa i els interessos privats de forma ostensible i desvergonyida.