



**APROMAR**

## **Comentarios al texto actual del art. 135 (3/10/2019) Proyecto reforma Reglamento General de Costas**

### **PUNTO 1.**

- ❖ En el año 2013 se aprobó la ley 2/2013, que creó una figura hasta entonces inexistente: **una prórroga extraordinaria** de las concesiones de Costas, para que aquellas empresas que por su actividad necesariamente deben ocupar parte del litoral para operar, y se hallaran en los últimos años de su concesión, pudieran obtener una prórroga extraordinaria y continuar operando como hasta entonces.

A partir de ahí, la duración de las concesiones quedó como sigue:

**a.-** Una media de 30 años de duración ordinaria (que fue la que estableció la Ley de Costas en 1988).

**b.-** Más una prórroga extraordinaria para quienes estuvieran a punto de alcanzar los 30 años iniciales, prórroga que puede ser de 40 ó de 50 años, según el caso.

En total, pues, **la legislación actual permite que una empresa de las que pueden optar a la concesión alcance 70 u 80 años**, sumados el período inicial + la prórroga extraordinaria.

Y así se ha venido aplicando en la mayoría de los casos, con algunas diferencias año arriba-año abajo no demasiado significativas.

- ❖ Al mismo tiempo, tanto la Ley 2/2013 como el Reglamento de Costas (RD 876/2014) dejaron claras dos cosas:

**1ª.- La duración de la prórroga se suma a los 30 años ya disfrutados:**

R.D. 874/2014, Art. 174.2: *El plazo por el que se prorrogarán las concesiones ordinarias se establecerá de acuerdo con los siguientes usos:*

*d) Destinados a actividades de explotación económica distintas a la de restauración: Hasta un máximo de 50 años.*

*f) Destinados a instalaciones marítimas: Hasta un máximo de 50 años.*

*La resolución por la que se otorgue la prórroga de concesiones ordinarias reducirá el plazo máximo previsto en los apartados anteriores en una quinta parte cuando las instalaciones se ubiquen en ribera del mar.-*

De hecho, así lo reconoce el propio informe de la Abogacía del Estado:

*"...Parece claro que en la formulación de las normas indicadas el plazo de 75 años se predica de la prórroga y no de la suma del plazo de la concesión y del plazo de la prórroga".*

**2ª.- La prórroga se otorgará automáticamente a quienes la soliciten** (si reúnen los requisitos objetivos para ello):

R.D. 876/2014, Art. 172.2: *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.-*

## **PUNTO 2.**

En ese marco perfectamente claro e idóneo para la vida de estos sectores, en el mes de marzo de este año se publicó en la web oficial del Ministerio para la Transición Ecológica un proyecto de modificación del Reglamento de Costas. Apareció sorpresivamente, sin previo contacto ni consulta con los afectados, ni un estudio de impacto socioeconómico de la reforma.

En ese borrador se contenía ya el anticipo de un segundo borrador de reforma (de octubre de este año), pero no era aún tan concreto ni tan radical como este último.

## **PUNTO 3.**

En el momento en que aparece en la web la primera versión, las asociaciones más representativas de un sector en concreto, el del complejo mar-industria alimentario,

trabajamos juntas en el análisis de la modificación y la búsqueda de soluciones. Se engloba exclusivamente a las empresas que cumplen estos **requisitos**:

**1º.-** Se dedican a la **industria de alimentación de productos del mar**, (...productos en su mayoría de las propias rías):

- ***Granjas marinas de peces (Cluster de la Acuicultura y Apromar)***
- ***Depuradoras de moluscos bivalvos vivos (AGADE)***
- ***Buena parte de la actividad productora/recolectora del marisqueo***
- ***Cetáceas***
- ***Y fábricas de conserva***

**2º.-** Tienen una parte de sus instalaciones en zona marítimo terrestre (que es la zona crítica, porque allí es precisamente donde están tanto los **tubos soterrados** que captan el agua con la que trabajan y la devuelven a la ría, como varios **parques de cultivo** de bivalvos).

**En general la ocupación se limita a eso; el resto está en propiedad particular...**  
Pero estar ahí es vital: sin los tubos no pueden subsistir.

**3º.-** No pueden desarrollar su actividad fuera de esa zona. Y no se trata de ser más o menos rentable allí que en un polígono industrial, sino de que en un polígono trabajar sería inviable.

**4º.-** Son la principal fuente de riqueza y empleo de la economía litoral de Galicia. Un empleo estable, tradicional, con una de las tasas de ocupación femenina más altas que existen, y muy repartido a lo largo y ancho de las rías.

**5º.- Y por encima de todo son actividades probadamente sostenibles:**

- ***Tienen una incidencia insignificante en el mar, que está además fuertemente fiscalizada por Augas de Galicia. Y por supuesto no tienen ninguna incidencia en la atmósfera ni por tanto en el clima.***
- ***En la mayoría de casos, los tubos ni siquiera se ven (están todos soterrados bajo el lecho marino). En sentido físico “no ocupan”, y desde luego son compatibles con cualquier otra actividad.***

Por todo ello, estimamos que el objetivo que persigue el MITECO con esta reforma radical es ir vaciando la costa de las naves... pero éstas se encuentran en su gran mayoría en propiedad privada.

Limitar tanto la concesión de los tubos supone condenar a desaparecer a medio plazo a las empresas, los sectores y la potente economía litoral gallega, que vive del mercado de pescados y mariscos.

**Importante.-** Queremos clarificar, para disipar cualquier duda o prejuicio al respecto, que **no hemos tenido ningún tipo de relación, acuerdo o posición conjunta con la Empresa Nacional de Celulosas (ENCE)** ni con ninguna otra que no forme parte directa de los sectores arriba definidos. **Trabajamos de manera independiente** para defender nuestros intereses.

***¿Por qué?*** Ante todo, por una razón muy sencilla: la situación de hecho y de derecho de ENCE, y la tipología misma de nuestros respectivos sectores, son **absolutamente dispares**. Sería un error hacer una valoración conjunta de realidades tan distintas, por eso **reclamamos que se tenga en cuenta la realidad específica de las mariscadoras, los depuradores o las conserveras**, sin emparejarnos, en modo alguno, con casuísticas tan diferentes como las de la citada empresa u otros sectores.

De hecho, **nuestros argumentos son solamente aplicables a nuestro caso y no serían aprovechables por ENCE; mientras que en el lado inverso su problemática, lamentablemente, nos perjudica a todos.**

#### **PUNTO 4.**

En ese contexto, el borrador de reforma más lesivo es el que se refiere específicamente al art. 135 del Reglamento, al que tuvimos acceso el pasado octubre.

En esa redacción, se trataría, en teoría, de implantar una regulación que objetive las decisiones ministeriales sobre el otorgamiento de las concesiones, sus renovaciones y sus prórrogas.

Sin embargo, nos encontramos con un texto que en lugar de ello **recrudece en todos los aspectos los puntos críticos que ya habíamos puesto de manifiesto** en las alegaciones que presentamos al primer borrador, aunque sin aportar mejora alguna. El nuevo art. 135 (duración de las concesiones) empeora mucho el texto inicial: es aun más abstracto, más indefinido y más discrecional por parte de la Administración:

**1º.- Ahora sí especifican el número de años de las nuevas concesiones: se reducen radicalmente en todos los casos, pero especialmente en la ribera de mar, que se restringe a un máximo de 15 años en total:** sumando el período de duración ordinaria y las posibles prórrogas ordinarias y extraordinarias.

Pero además, en caso de que se estime que el establecimiento “*pudiera tener*” un impacto paisajístico negativo, el plazo máximo queda reducido a tan solo **3 años en total** (plazo inferior incluso al establecido para una simple autorización temporal, que es de cinco años).

## **2º.- Para entender lo radical de esa reducción hay que saber:**

Que hoy por hoy la duración de estas concesiones puede llegar hasta **al menos 80 años** (\*) ( → *es decir, sumando los 30 años establecidos como media en la generalidad de las concesiones otorgadas a partir de 1988 más los 50 años admisibles para DPMT en virtud de la prórroga extraordinaria hasta ahora vigente, establecida en la Ley 2/2013 precisamente para proveer a la preocupante situación en que se hallaba a la sazón el grueso de las empresas del sector en vísperas de la extinción temporal de sus títulos concesionales originales*).

Ése es, en definitiva, el terreno de juego implantado y vigente en la Legislación de Costas, que forma parte del patrimonio de las empresas del **sector mar alimentario**, y en sitios como Galicia son el **verdadero motor de la economía local y comarcal**, y **fuentes de cohesión social e interterritorial** en el balance rural-urbano.

..... Y en ese contexto estábamos ante un período de tiempo adecuado para que las empresas del sector mar alimentario necesitadas de la ocupación de la ribera del mar hayan venido invirtiendo o planificando sus inversiones de futuro con el margen temporal y la **seguridad jurídica imprescindibles para poder amortizar sus inversiones**. De modo que el mantenimiento del *status quo* para el sector mar-industria es fundamental, so pena de arriesgar su existencia y continuidad.

Unas inversiones, por cierto, que en muchos casos tienen previsto acometer en un horizonte temporal cercano, dado que el tejido productivo de subsectores como el marisqueo, la depuración, la cocción y la transformación está dominado por un tejido muy copioso y territorialmente extenso de pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas familiares, cuyas instalaciones se enfrentan a la tecnificación.

A este respecto, hay que recordar que en algún sector muchas instalaciones derivan de ocupaciones muy antiguas y admitidas por las Administraciones Públicas, y con amparo en las distintas reformas legales, al margen de resultar respetuosas con el entorno paisajístico y medioambiental que las rodea, integrándose totalmente en el mismo y constituyendo una valor cultural y patrimonial.

## **3º.- En cualquier caso, la mayoría de los establecimientos del sector mar alimentario tienen sus instalaciones principales en terrenos privados, salvo algunas**

excepciones motivadas en general por la antigüedad de la edificación original y la dependencia del agua de mar. **En su inmensa mayoría, por tanto, solo ocupa zona marítimo terrestre un elemento auxiliar de la actividad superficialmente ínfima: dos tubos de captación y desagüe muy estrechos**, que además **no se ven**, son **imperceptibles y no obstaculizan para nada el uso público** de la zona, dado que por ley todos los tubos de captación y desagüe están **enterrados** bajo el lecho marino y la zona precedente en tierra.

- 4º.- En ese contexto, y teniendo como tienen demostrada por lo demás su sostenibilidad medioambiental (p.ej., con resoluciones autorizantes de Medio Ambiente cuyo cumplimiento es fuertemente vigilado por las autoridades ambientales competentes), **un eventual uso alternativo de agua dulce procedente de la traída municipal sería, además de técnicamente inviable, mucho menos sostenible ambientalmente que el sistema tradicional dados los enormes volúmenes de agua requeridos** en el día a día de todos estos sectores que, como decimos, solo pueden operar en general **con agua de mar limpia**.

Es decir, **estaríamos ante un derroche innecesario de un recurso tan limitado como es el agua dulce versus un uso no consuntivo del agua de mar**, una fuente de aprovisionamiento virtualmente inagotable, plenamente sostenible, y generador además del correspondiente impuesto medioambiental.

Y todo ello sin que ninguna tecnología sea capaz de sustituir la captación y vertido directos, entre otras razones porque la devolución del agua de proceso a través de una estación depuradora de aguas residuales está prohibida por su altísimo contenido salino, incompatible con los filtros biológicos.

- 5º.- En ese contexto, nos encontramos además con que el nuevo texto deja **abierto incluso la revisión de los títulos concesionales en vigor**, y parece que también la aplicación retroactiva de los nuevos criterios a las prórrogas, incluso ordinarias, ya previstas en el título inicial.

Por otro lado, aunque el art. 135 parece tener por objeto las concesiones ex novo y las renovaciones de títulos extintos por expiración del término concesional, sin embargo quedan serias sombras de duda respecto de derivadas cruciales tales como si, como se intuye, se intentará que estos nuevos criterios reglamentarios se extiendan en su aplicación a las prórrogas ordinarias de los títulos en vigor, o si afectarán a la valoración de los factores a tener en cuenta para decidir su otorgamiento, duración o denegación.

- 6º.- A mayor abundamiento, vemos que todas esas nuevas restricciones incurren

además en inseguridad jurídica. Ante ello, ¿cómo pueden los sectores económicos y por ende el tejido productivo vital de amplísimas comarcas de nuestro país **quedar al paio de criterios?...:**

- Tan extremadamente abstractos como “*la dinámica costera del tramo de costa*” o los “*efectos previsibles del cambio climático*” (¿...qué dinámica y qué efectos, referidos exactamente a qué, y con qué criterios de evaluación?).
- Tan subjetivos como la integración de la actividad en el paisaje (...¿evaluado por quién?, ¿bajo qué criterios objetivos?, ¿con qué alcance?...).
- O tan reduccionistas como “*el impacto acumulativo*” de las ocupaciones en el tramo de costa (una limitación objetivamente injusta si se tiene en cuenta que dicha *acumulación* es un cajón de sastre en el que lamentablemente cabe todo lo que se halle en la franja costera, que en su inmensa mayor parte no va a tener relación ni serán responsabilidad del sector productivo mar alimentario, y en muchos casos es probable que ni siquiera debieran estar ubicadas donde están... pero *como están* y suman a efectos de acumulación según el art. 135, se nos está perjudicando a los sí *obligados* haciéndonos co-responsables de edificaciones ajenas).

Creemos que no hay ninguna necesidad técnica ni jurídica de modificar el actual Reglamento General de Costas, toda vez que ha sido la Ley de Costas (ex Ley 2/2013) la que creó la figura de la prórroga extraordinaria de las concesiones de ocupación demanial, a la que dio carta de naturaleza y para la cual fijó por reserva de ley sus elementos configuradores fundamentales, incluida la remisión a la vía reglamentaria para la determinación de la duración de los distintos supuestos (elemento éste meramente adjetivo).

Remisión hecha por la propia ley, pues, nada extraño ni novedoso, no hay en el reglamento vigente exceso de capacidad regulatoria sino una técnica regulatoria tan habitual como medida y legítima, de la que resulta un instrumento normativo –el Reglamento General de Costas en este caso, un Real Decreto– que se limita a recoger el mandato legal de la ley sustantiva y concretar la adjetiva delimitación temporal en función de las distintas situaciones objetivas existentes.

Y todo ello, especialmente preocupante al encontrarnos con una reforma reglamentaria que **no distingue para nada entre los distintos tipos de actividades ubicadas en zona demanial**, entre las cuales hay **una notable variedad, como decimos, de necesidades operativas, de requerimientos técnicos o de interés social colectivo.**

En conclusión, con el respeto debido creemos que estamos ante un proyecto de reforma, a nuestro juicio:

- ❖ radical
- ❖ basado en criterios abstractos y generalistas,
- ❖ cuyo sistema de otorgamiento y renovación queda **a expensas de la valoración subjetiva** del órgano decisorio de turno,
- ❖ que conduce a la inseguridad jurídica y da pie a la posibilidad de decisiones no reguladas e imprevisibles,
- ❖ no consultado con los sectores más importantes entre los afectados,
- ❖ carente de **análisis previo o simultáneo del impacto socioeconómico**, que una reforma de tanto calado va a suponer para el tejido productivo de comarcas y regiones enteras de nuestro entorno,
- ❖ que deja en riesgo el futuro de la pervivencia de sus fuentes de creación de riqueza y empleo (ejemplo de integración social y ambiental), la fijación de población en entornos generalmente alejados de las urbes, y por ello, la vida misma a medio plazo de sus municipios,
- ❖ un texto reformado **innecesario** desde el punto de vista jurídico;
- ❖ injustificadamente receloso y limitante de los títulos concesionales en vigor y de sus futuras prórrogas y renovaciones;
- ❖ reduccionista en la fijación de un plazo de duración ínfimo e incompatible con el mantenimiento y mejora de las empresas del sector y de las poblaciones en las que se asientan;
- ❖ y generador, dada su enorme abstracción y subjetividad, de una indeseable inseguridad jurídica a la hora de tratar de prever un elemento tan sustancial como es la duración de una concesión o incluso su simple subsistencia.

Por todo ello, interesamos encarecidamente su reconsideración a la luz de la sostenibilidad medioambiental que tiene acreditado el **sector mar industria alimentaria** al que representamos, manteniendo los criterios establecidos en el actual marco regulatorio del sistema concesional de Costas.

APROMAR 3/12/2019.-