

A LA PRESIDENCIA DEL SENADO

EL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR, al amparo de lo dispuesto en el artículo 56 u) del Reglamento de la Cámara, solicita la tramitación por la **COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS** de la siguiente propuesta de **MOCIÓN PARA INSTAR AL GOBIERNO A GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA, LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA LEALTAD INSTITUCIONAL EN LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS**, para su presentación al Pleno del Senado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico inició recientemente una nueva consulta pública previa para la modificación del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, con el argumento de atender el procedimiento de infracción INFR (2022) 4121 incoado por la Comisión Europea por presunto incumplimiento de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior.

Según la información facilitada por el propio Ministerio, la Comisión habría cuestionado determinados aspectos del régimen jurídico de las concesiones en el dominio público marítimo-terrestre (DPMT), especialmente en lo relativo a la existencia de procedimientos de selección abiertos y transparentes y a la duración de las concesiones. Sin embargo, la documentación puesta a disposición en la consulta pública previa resulta manifiestamente insuficiente para conocer con claridad el contenido del dictamen motivado, los preceptos concretos afectados, el alcance real de las modificaciones y el impacto económico, social y competencial que dichas reformas pueden acarrear para las comunidades autónomas costeras y para los sectores económicos directamente vinculados al litoral.

Esta falta de transparencia y de información vulnera la práctica de cooperación institucional seguida en otros procedimientos de infracción y se aparta de lo previsto en el Acuerdo que regula la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado ante la Comisión Europea, así como de los principios de lealtad institucional y cooperación recogidos en la Ley 40/2015. Distintas Comunidades Autónomas han denunciado expresamente que no se les ha facilitado el expediente completo ni se ha articulado un cauce de cogobernanza eficaz pese a tener competencias directas en ordenación y gestión del litoral, pesca, marisqueo, acuicultura, medio ambiente y ordenación del territorio.

Resulta especialmente preocupante que el Gobierno haya optado por reabrir la modificación del Reglamento General de Costas sin abordar de forma previa y ordenada la actualización de la Ley 22/1988, de Costas, y de sus modificaciones, a la luz de la doctrina constitucional y de la propia Directiva de Servicios. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo declaró nulo el Real Decreto 668/2022, que modificaba el Reglamento General de Costas, precisamente por la omisión del trámite de consulta pública y por exceder el marco de desarrollo reglamentario de la Ley. Volver a intervenir el Reglamento sin una revisión serena y consensuada del marco legal básico plantea dudas serias desde la perspectiva del principio de jerarquía normativa del artículo 9.3 de la Constitución y de la reserva de ley que rige el régimen del dominio público en el artículo 132.

Una vez concluido el periodo de consulta previa pública, y sin que haya dado tiempo material para resolver las alegaciones efectuadas al mismo, demostrando que esta consulta ha sido un mero instrumento vacío de contenido para cubrir el expediente, se ha hecho público el pasado 9 de marzo de 2026 el contenido específico del anteproyecto, que no ha hecho sino agravar la preocupación. No en vano, la misma exposición de motivos confiesa que el reglamento no es suficiente y que es necesario abordar las modificaciones legislativas a que hace referencia el Dictamen motivado.

En particular, el nuevo artículo 172 del Reglamento excluye de la prórroga extraordinaria a las concesiones que amparen actividades económicas, suprimiendo de facto un derecho expresamente reconocido por el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral. Un reglamento no puede derogar ni modificar lo que una ley establece: hacerlo supone una nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47 de la Ley 39/2015 y una violación directa del artículo 9.3 de la Constitución, que garantiza el principio de jerarquía normativa.

Del mismo modo, la Disposición Transitoria Segunda del anteproyecto establece la modificación forzosa de títulos concesionales vigentes y su revocación en caso de que el concesionario no acepte las nuevas condiciones, sin garantizar una indemnización plena conforme al artículo 33.3 de la Constitución, lo que equivale a una expropiación encubierta con privación parcial del derecho indemnizatorio.

A mayor abundamiento, el nuevo artículo 158 del anteproyecto introduce un silencio administrativo negativo para el informe del Ministerio sin cobertura legal expresa, contrariando el artículo 24 de la Ley 39/2015 que establece el silencio positivo como regla general en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

Asimismo, la Disposición Transitoria Primera aplica de forma inmediata el nuevo régimen a los procedimientos en tramitación, vulnerando el principio de confianza legítima de quienes iniciaron sus expedientes bajo la normativa anterior y que ahora se ven obligados a concurrir en un procedimiento competitivo frente a terceros, pudiendo perder derechos ya adquiridos en el trámite.

En este punto, es necesario recordar que, en el Pleno del Senado de 12 de marzo de 2024, con el objetivo de dar respuesta a una de las situaciones más urgentes y sangrantes de la actual política de costas, el Grupo Parlamentario Popular promovió y consiguió la aprobación de una Proposición de Ley de modificación de la Ley 22/1988, de Costas, destinada a la protección de los núcleos tradicionales costeros con valor etnográfico. Dicha iniciativa pretende ofrecer un marco de garantía jurídica a las viviendas ubicadas en estos asentamientos históricos, que hoy se ven amenazadas por los nuevos deslindes del dominio público marítimo-

terrestre que está impulsando el Gobierno, pese a tratarse de núcleos consolidados desde hace generaciones y plenamente integrados en la identidad cultural y paisajística de nuestro litoral. Son decenas de miles de familias a lo largo de la costa española las que viven bajo la amenaza real de demolición de sus hogares o de pérdida de sus derechos de uso, pese a haber desarrollado su vida y sus proyectos vitales bajo un marco normativo que el propio Estado les ofreció como estable y fiable.

Resulta particularmente grave que esta Proposición de Ley, aprobada en el Senado y respaldada por el clamor de los municipios afectados, permanezca bloqueada, dos años después, en el Congreso de los Diputados por decisión de la Mesa de la Cámara y de su presidenta, doña Francina Armengol, que han impedido hasta la fecha su toma en consideración y debate, privando así a estas familias de la posibilidad de ver reconocidos sus derechos y de dotarse de una mínima seguridad jurídica. Este bloqueo injustificado no solo constituye una falta de respeto más hacia esta Cámara y hacia los territorios más afectados por los nuevos deslindes, sino que revela una profunda insensibilidad hacia la situación límite de decenas de miles de hogares costeros, a los que se niega deliberadamente una solución legislativa ya articulada y lista para su aprobación definitiva y entrada en vigor.

El régimen de duración, prórroga y extinción de las concesiones en el DPMT es un elemento estructural del sistema y afecta de forma directa a derechos e intereses legítimos consolidados, a inversiones productivas realizadas al amparo de la normativa vigente y a miles de empleos vinculados a actividades pesqueras, marisqueras, acuícolas, industriales, turísticas y de servicios que conforman el entramado económico del litoral español. La Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, fijó un marco de hasta 75 años para determinados títulos concesionales. Cualquier intento de reducir de facto la duración máxima a 30 años, restringir las prórrogas extraordinarias o endurecer de manera generalizada el régimen concesional sin un estudio serio de impacto económico y social supondría un golpe de enorme calado para la seguridad jurídica y la competitividad de nuestras zonas costeras.

A ello se añade la preocupación por el posible efecto retroactivo material de las reformas sobre concesiones ya otorgadas y sobre inversiones realizadas conforme al marco vigente, así como por la incertidumbre generada en torno a las concesiones compensatorias asociadas a procesos de expropiación en nuevos deslindes del dominio público marítimo-terrestre. En concreto, la Disposición Transitoria Segunda del anteproyecto limita la base indemnizatoria a las inversiones realizadas antes del 15 de febrero de 2023, excluyendo el lucro cesante correspondiente al período concesional restante. Esta limitación reglamentaria de la indemnización contradice la doctrina reiterada del Tribunal Supremo —entre otras, en la STS de 23 de marzo de 2015 (rec. 2512/2013)— y vulnera el artículo 106.2 de la Constitución, que garantiza la reparación íntegra del daño causado por la actuación de la Administración.

Asimismo, desde territorios con fuerte peso litoral se ha advertido del riesgo de ampliar de forma desproporcionada el dominio público mediante criterios de deslinde basados en episodios extremos aislados de temporales, en lugar de criterios contrastados y estables, lo que puede generar inseguridad jurídica, conflictos patrimoniales y tensión en las relaciones entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.

Son muchas las ocasiones en las que distintas Comunidades Autónomas se han reunido para abordar esta cuestión y plantear una posición nítida: El 22 de julio de 2025, en Valencia, los responsables en materia de costas de Canarias, Murcia, Comunitat Valenciana, Illes Balears, Andalucía y Galicia suscribieron un "Manifiesto por la defensa del litoral español y su gestión responsable", en el que denunciaban la falta de criterios técnicos transparentes en los deslindes, la insuficiencia de inversiones estatales, la obstaculización de la gestión autonómica y reclamaban la cesión de los cánones del dominio público marítimo-terrestre y una reforma legislativa nacional que les permita ejercer plenamente sus competencias en la gestión del litoral. El 19 de febrero de 2026, comunidades con litoral han reclamado conjuntamente la transferencia efectiva de las competencias en costas, la paralización de los deslindes en curso y la convocatoria inmediata del MITECO para abordar,

con consenso autonómico, la reforma del Reglamento de Costas. Y más recientemente, el 6 de marzo, los consejeros de las Comunidades Autónomas de Galicia, Murcia, Cantabria, Andalucía, Baleares, Canarias y Valencia se volvieron a reunir con el objetivo de articular una política de costas en España que proteja el litoral y garantice seguridad jurídica a las actividades económicas frente al modelo aplicado por el Gobierno, suscribiendo el manifiesto por una nueva normativa estatal en materia de costas.

Ante cualquier modificación del Reglamento General de Costas y en la adaptación de nuestro ordenamiento a la Directiva de Servicios, es necesario garantizar la seguridad jurídica, la lealtad institucional y la cogobernanza efectiva, así como la protección del litoral y la continuidad de las actividades económicas sostenibles que dependen de él.

Por todo lo expuesto, la Comisión General de las Comunidades Autónomas propone a la aprobación por el Pleno del Senado la siguiente

MOCIÓN

El Senado insta al Gobierno a:

1. Garantizar la máxima transparencia en el procedimiento de adaptación de la normativa de costas al dictamen motivado emitido por la Comisión Europea en el procedimiento de infracción INFR (2022) 4121, remitiendo a las comunidades autónomas costeras y a las Cortes Generales la documentación completa del expediente, incluidos los intercambios de comunicaciones con las instituciones europeas y los informes internos disponibles.
2. Convocar con carácter urgente la Conferencia Sectorial correspondiente para debatir con todas las comunidades autónomas costeras el alcance de la reforma del Reglamento General de Costas y, en su caso, de la Ley de Costas, asegurando un auténtico proceso de cogobernanza en el que se tengan en cuenta las competencias y la realidad específica de cada territorio, y dando respuesta expresa a las alegaciones presentadas por las

comunidades autónomas, y no convirtiendo el periodo de consulta pública en un trámite del expediente vacío de contenido.

3. Priorizar una revisión ordenada y consensuada de la Ley 22/1988, de Costas, y de la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, antes de adoptar modificaciones reglamentarias de gran calado, de modo que cualquier cambio en el régimen de duración, prórroga y extinción de las concesiones en el dominio público marítimo-terrestre se realice con pleno respeto al principio de jerarquía normativa y a la reserva de ley en materia de dominio público. A tal efecto, el Gobierno deberá presentar un proyecto de ley que aborde de forma expresa la modificación de los artículos 42, 74, 75 y 81 de la Ley 22/1988 y del artículo 2 de la Ley 2/2013, identificados por la Comisión Europea en su Dictamen Motivado de 16 de diciembre de 2024 como los preceptos de rango legal cuya incompatibilidad con la Directiva de Servicios no puede resolverse por vía reglamentaria. Ningún Real Decreto puede derogar, modificar o vaciar de contenido los derechos que dichos preceptos legales reconocen a los concesionarios.

4. Realizar y hacer público un estudio detallado de impacto económico, social y laboral de las reformas que se proyecten sobre las concesiones en el DPMT, incluyendo, al menos:

- a)** Número de concesiones vigentes potencialmente afectadas por una eventual reducción de la duración máxima.
- b)** Desglose por sectores (pesca, marisqueo, acuicultura, transformación de productos del mar, turismo, hostelería, puertos deportivos y otros servicios).
- c)** Estimación del impacto en inversión, empleo y tejido empresarial en las comunidades autónomas costeras.

5. Asegurar de forma expresa la plena seguridad jurídica de las concesiones ya otorgadas y de las inversiones realizadas al amparo del marco normativo vigente, evitando cualquier retroactividad material de las modificaciones reglamentarias y garantizando el respeto a las prórrogas ordinarias y extraordinarias legalmente previstas, particularmente en el caso de las concesiones compensatorias vinculadas a procesos de expropiación derivados de nuevos deslindes del dominio público marítimo-terrestre. En particular, el Gobierno deberá abstenerse de aplicar la Disposición Transitoria Primera del anteproyecto a expedientes de concesión que se encuentren en tramitación en el momento de entrada en vigor del Real Decreto, respetando así el principio de confianza legítima y la doctrina del Tribunal Supremo sobre la irretroactividad de normas desfavorables en procedimientos en curso.

6. Definir, en diálogo con las comunidades autónomas y con base en criterios científicos contrastados, los criterios técnicos de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, evitando interpretaciones expansivas basadas en episodios extremos aislados de temporales y garantizando que cualquier modificación se acompañe con los principios de gestión integrada del litoral y con la protección efectiva de los espacios naturales y de las actividades tradicionales que en ellos se desarrollan, y estableciendo, de común acuerdo con las comunidades autónomas, una moratoria en la aprobación de nuevos deslindes o en la revisión de los existentes mientras se redefinen los criterios técnicos y se clarifica el marco concesional, salvo en supuestos de riesgo cierto para las personas o los bienes.

7. Garantizar que, en los núcleos tradicionales costeros con valor etnográfico, quede salvaguardado el derecho a la propiedad privada de los titulares registrales de inmuebles afectados por nuevos deslindes del dominio público marítimo terrestre, respetando, en todo caso, que cualquier eventual alteración de dicho estatus conlleve una indemnización íntegra de los derechos demaniales de los mismos que pudieran ser modificados.

8. Garantizar que cualquier modificación del plazo o de las condiciones de las concesiones ya otorgadas al amparo de la Ley 2/2013 conlleve una indemnización íntegra conforme al artículo 33.3 y al artículo 106.2 de la Constitución, que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante derivado de la reducción del período concesional. A tal efecto, el Gobierno deberá abstenerse de aprobar la Disposición Transitoria Segunda del anteproyecto en tanto no se garantice mediante norma con rango de ley un régimen indemnizatorio completo que incluya el valor de las expectativas razonables de explotación durante el período concesional suprimido, en coherencia con la doctrina del Tribunal Supremo —entre otras, STS de 23 de marzo de 2015 (rec. 2512/2013)— y con los estándares del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre protección de la propiedad (Protocolo 1 del CEDH).

9. Suspender cautelarmente la tramitación del anteproyecto de Real Decreto de modificación del Reglamento General de Costas en aquellos preceptos que incidan directamente en el régimen de duración y prórroga de las concesiones que amparan actividades económicas —en particular el artículo 172 y la Disposición Transitoria Segunda—, hasta que se haya aprobado el correspondiente proyecto de ley que modifique los preceptos de rango legal identificados en el Dictamen Motivado de la Comisión Europea, garantizando así la coherencia del ordenamiento jurídico y evitando que el Real Decreto sea impugnado y anulado por el Tribunal Supremo con el consiguiente perjuicio para los propios objetivos de adaptación al Derecho de la Unión Europea que el Gobierno declara perseguir, ya que vía reglamento no puede pretender derechos otorgados por normas con rango de ley.

Palacio del Senado, a 13 de marzo de 2026.

Alicia GARCÍA RODRIGUEZ
PORTAVOZ