

ANEXO I

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente.	Ministerio para la Transición Ecológica	Fecha	19/03/2019
Título de la norma.	REAL DECRETO .../2019, DE , POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 876/2014, DE 10 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS		
Tipo de Memoria.	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula.	Modificación del Reglamento General de Costas, por razones de legalidad, para adecuarlo a la Legislación en materia de Costas y a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las AAPP, como consecuencia del informe 611/2018 de la Abogacía del Estado y el dictamen 25/18 de la Abogacía General del Estado,. Modificación del Reglamento y corrección de disfuncionalidades detectadas como consecuencia de la experiencia adquirida por la gestión de su aplicación.		
Principales alternativas consideradas.	No existen otras alternativas.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma.	Real decreto.		
Estructura de la Norma.	El proyecto consta de preámbulo, un artículo único, una disposición adicional y dos disposiciones finales.		
Informes preceptivos.	Informes de la Secretaría General Técnica, informe de los Ministerios, aprobación previa de la Ministra de Política Territorial y de Función Pública e informe de las Comunidades Autónomas.		
Trámite de audiencia.	Consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente.		

ANÁLISIS DE IMPACTOS**ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.**

¿Cuál es el título competencial prevalente?

Las modificaciones que se introducen en los capítulos V, VI y VII del título III, y las disposiciones transitorias cuarta, quinta y decimosexta constituyen legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, y se dictan al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

El resto de modificaciones afectan a artículos dictados al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

Efectos sobre la economía en general.

Se prevé que los efectos sobre la economía en general serán positivos, ya que contribuye a la consecución y mantenimiento del dominio público marítimo-terrestre.

En relación con la competencia

X la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.

la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.

la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ euros <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: X no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la AGE. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input type="checkbox"/> implica un gasto: Cuantificación estimada: sujeto a disponibilidad presupuestaria <input type="checkbox"/> implica un ingreso. Cuantificación estimada: _____
IMPACTO DE GÉNERO.	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo X Positivo <input type="checkbox"/>

<p>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.</p>	<p>Impacto medioambiental.</p> <p>Se estima que la norma tendrá un impacto medioambiental positivo, dado que representa una mejora en la normativa básica de desarrollo en materia de gestión del dominio público marítimo-terrestre. Algunos de los objetivos son, precisamente, no permitir las ocupaciones en dominio público durante períodos de tiempo excesivamente prolongados, cercenando el uso y disfrute libre y gratuito del mismo por todos los usuarios, así como incorporar al reglamento una serie de criterios ambientales derivados de otras normativas que modulen los plazos máximos de ocupación privativa del dominio público, lo que redundará en una mejor conservación del patrimonio natural de nuestras costas y mares.</p>
<p>OTRAS CONSIDERACIONES.</p>	

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 876/2014, DE 10 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

1.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA NORMA PROYECTADA

1.1. Motivación

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, constituye el instrumento jurídico indispensable para que el dominio público marítimo terrestre, que es patrimonio colectivo, sea protegido para el uso y disfrute de todos los ciudadanos y como espacio natural. El Ordenamiento jurídico, en este sentido, garantiza su carácter público y debe poner los medios que hagan efectiva la conservación y protección de sus características naturales.

El Reglamento de Costas debe completar y reforzar estos objetivos, desarrollando la Ley con pleno sometimiento a la misma y al resto de la normativa en la materia. No obstante, se han detectado determinados artículos del Reglamento General de Costas que contravienen la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, como la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, incurriendo en incoherencias e incorrecciones jurídicas.

En este sentido y respecto de estas cuestiones, se ha realizado consulta a la Abogacía del Estado del Departamento, que ha emitido informe 611/2018, informe en el que realiza las siguientes consideraciones jurídicas:

- El art 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, establece que *“Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo”*. Por tanto, no cabe atribuir a la concesión de la prórroga un carácter automático e indefectible, sino que la concesión tiene un carácter potestativo para la Administración que deberá analizar caso por caso. Ello obliga a revisar la redacción de los artículos 172 y 174.
- En relación con el plazo concesional, éste se configura como un plazo “máximo” en derecho lo que supone no sólo que no ha de conferirse siempre y en todo caso en su totalidad sino que, en función de los usos y con los límites que correspondan, 75 años será el umbral o límite superior más allá del cual no cabrá reconocer una duración temporal, sumada al inicial de la concesión. Así está previsto en 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 y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, por lo que los artículos 172, 174 y 175 del Reglamento adolecen de incorrección legal en la medida en que dan a entender, de manera literal, una obligatoria concesión de prórrogas por plazo de 75 años “de manera contraria a la legislación de Patrimonio de las Administraciones Públicas”. Esta misma línea, respecto a que debe entenderse un plazo total máximo de 75 años, que incluiría la duración de la concesión más todas sus prórrogas, se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado (número de expediente 705/2014 de fecha 17 de septiembre de 2014) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprobó el Reglamento General de Costas.
- Asimismo, se señala la necesidad de incluir criterios que están previstos en la normativa vigente, y cuya toma en consideración es obligatoria para el

otorgamiento de concesiones y prórrogas. Por tanto, sin perjuicio del caso concreto sobre cuyo análisis debe considerarse el otorgamiento o la denegación de las prórrogas, la Directiva 2014/89/UE así como la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, el Convenio Europeo del Paisaje y el resto de normativa que el Consejo de Estado reseñó en su dictamen 705/2014, emitido a propósito del proyecto del Real Decreto por el que se aprobó el RGC, resultan de aplicación para decidir sobre el otorgamiento o denegación de una prórroga. Por esta razón, deben ser revisados los artículos 131, 135, 170 y 172.

- Se pone de manifiesto la falta de un régimen completo que regule el procedimiento de otorgamiento de las prórrogas, para ello, se modifica el artículo 172.
- Finalmente, y como cuestión igualmente relevante destacada en el informe, se hace referencia a que las prohibiciones de usos en dominio público marítimo-terrestre previstas en el artículo 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con el artículo 25 deben quedar expresamente recogidas en el Reglamento, respecto del otorgamiento de concesiones y de prórrogas. Igualmente, el establecimiento de plazos para prórrogas de usos habitacionales o de otra naturaleza en zona de dominio público y de servidumbre que están prohibidos por la Ley, es igualmente “contra legem” y vulneraría los reiterados artículos 25 y 32 de la Ley de Costas. En el mismo sentido, la Sentencia 233/2015 del Tribunal Constitucional, de 5 noviembre, y la Sentencia 2773/2016 del Tribunal Supremo, de 29 diciembre.

Los argumentos expuestos aconsejan, por tanto, la remoción del ordenamiento jurídico mediante derogación o modificación de los artículos que incurren en incoherencias e incorrecciones jurídicas.

Asimismo, en el proyecto de Real Decreto de modificación del Reglamento General de Costas, se abordan una serie de modificaciones que también obedecen al citado principio de legalidad, y a la necesaria adecuación del Reglamento a la Ley de Costas. Igualmente se procede a la corrección de una serie de erratas detectadas en el Reglamento, así como a modificaciones de carácter estrictamente técnico.

El presente proyecto, de acuerdo con el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, no se encuentra recogido en el Plan Anual Normativo para 2018, dado que responde a la necesidad de remover del ordenamiento jurídico las incorrecciones jurídicas detectadas en el Reglamento General de Costas, mediante su modificación, incorrecciones señaladas en el informe 611/2018 de la Abogacía del Estado del Departamento y en el informe de la Abogacía General del Estado A.G. Transición Ecológica 25/18 (R- 1281/2018), cuestión que no se conocía en el momento de aprobación del Plan.

Se acompaña como Anexo de esta MAIN el citado informe 611/2018, de la Abogacía del Estado del Departamento.

1.2. Objetivos del proyecto

El objetivo fundamental de este proyecto de real decreto, de acuerdo con los principios de legalidad y de jerarquía normativa recogidos en el artículo 9 de la Constitución y el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es la remoción del ordenamiento jurídico o la

modificación de los artículos del Reglamento General de Costas que incurren en incoherencias con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en incorrecciones jurídicas, tal y como señala el informe 611/2018, de la Abogacía del Estado del Departamento y el dictamen 25/18 de la Abogacía General del Estado.

Las modificaciones que recoge el proyecto de real decreto garantizarán la plena adecuación del Reglamento General de Costas a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, conforme a lo previsto en el artículo 128.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que prevé que “Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

En la disposición final única del proyecto se establece que la entrada en vigor será el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». De conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 2 de noviembre, y de acuerdo con los argumentos expuestos en este apartado, es precisa dicha entrada en vigor de forma inmediata por razones de seguridad jurídica.

1.3. Análisis de alternativas

La alternativa de no aprobación del presente real decreto no ha sido contemplada. La remoción del ordenamiento jurídico mediante modificación de los artículos del Reglamento General de Costas que incurren en incoherencias con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, o la vulneran, así como en incorrecciones jurídicas, tal y como señala el informe 611/2018, de la Abogacía del Estado del Departamento y el dictamen 25/18 de la Abogacía General del Estado, no permite otra alternativa más que la modificación reglamentaria mediante la aprobación de un real decreto.

La alternativa de no modificar el Reglamento General de Costas en el sentido expuesto se considera que sería extremadamente perjudicial y que conculcaría los principios de legalidad y de jerarquía normativa antes mencionados, además del principio de seguridad jurídica.

2. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

2.1. Contenido del proyecto

El proyecto consta de preámbulo, un artículo único, una disposición adicional y dos disposiciones finales:

Artículo único. Modificación del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Disposición adicional única. No incremento de gasto público.

Disposición final primera. Título competencial.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El proyecto tiene el mismo ámbito de aplicación del Reglamento General de Costas, que modifica.

El proyecto de real decreto modifica determinados artículos del Reglamento General de Costas que contravienen la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, como la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y tiene como finalidad corregir las incoherencias e incorrecciones jurídicas detectadas en el texto del Reglamento.

En este sentido y respecto de estas cuestiones, se ha realizado consulta a la Abogacía del Estado del Departamento, que ha emitido informe 611/2018, informe en el que realiza las siguientes consideraciones jurídicas que sirven de base a la modificación propuesta:

- El art 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, establece que “*Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes, que hayan sido otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán ser prorrogadas, a instancia de su titular, de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo*”. Por tanto, no cabe atribuir a la concesión de la prórroga un carácter automático e indefectible, sino que la concesión tiene un carácter potestativo para la Administración que deberá analizar caso por caso. Ello obliga a revisar la redacción del artículo 172, reconociendo ese carácter potestativo.
- En relación con el plazo concesional, éste se configura como un plazo “máximo” en derecho lo que supone no sólo que no ha de conferirse siempre y en todo caso en su totalidad sino que, en función de los usos y con los límites que correspondan, 75 años será el umbral o límite superior más allá del cual no cabrá reconocer una duración temporal, sumada al inicial de la concesión. Así está previsto en 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 y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, por lo que los artículos 172, 174 y 175 del Reglamento adolecen de incorrección legal en la medida en que dan a entender, de manera literal, una obligatoria concesión de prórrogas por plazo de 75 años “de manera contraria a la legislación de Patrimonio de las Administraciones Públicas”. Esta misma línea, respecto a que debe entenderse un plazo total máximo de 75 años, que incluiría la duración de la concesión más todas sus prórrogas, se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado (número de expediente 705/2014 de fecha 17 de septiembre de 2014) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprobó el Reglamento General de Costas. Por ello, se procede a la modificación de los artículos 135, 170 y 172 y a la supresión de los artículos 174 y 175.
- Asimismo, se señala la necesidad de incluir criterios que están previstos en la normativa vigente, y cuya toma en consideración es obligatoria para el otorgamiento de concesiones y prórrogas. Por tanto, sin perjuicio del caso concreto sobre cuyo análisis debe considerarse el otorgamiento o la denegación de las prórrogas, la Directiva 2014/89/UE así como la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, el Convenio Europeo del Paisaje y el resto de normativa que el Consejo de Estado reseñó en su dictamen 705/2014, emitido a propósito del proyecto del Real Decreto por el que se aprobó el RGC, resultan de aplicación para decidir sobre el otorgamiento o denegación de una prórroga. Por esta razón, se modifican los artículos 131, 135, 170 y 172.
El artículo 135 incluye los criterios que deben ser tomados en consideración en el otorgamiento de las prórrogas, tales como las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, en el Convenio Europeo del Paisaje, Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como otras normas nacionales e internacionales, planes y estrategias. Incorpora también los criterios previstos en el mismo artículo 135 y en el artículo 175. Finalmente se habilita a la Ministra para desarrollar mediante

orden ministerial una tabla de porcentajes de reducción o modulación de los plazos máximos en aplicación de los criterios.

Asimismo, se suprime el artículo 175 en coherencia con los criterios ya previstos en el artículo 135, entre los que se incorpora los que recogía el citado artículo 175.

- Se pone de manifiesto la falta de un régimen completo que regule el procedimiento de otorgamiento de las prórrogas, para ello, se modifica el artículo 172, que contempla la aplicación para la tramitación de las prórrogas de la regulación prevista para el otorgamiento de las concesiones, y se suprime el artículo 176, que sería innecesario con la citada remisión, al estar ya regulada la documentación que se debe presentar en el procedimiento de las concesiones. En el artículo 172, se hace referencia a las prórrogas en el supuesto de la disposición transitoria segunda.2 de la Ley. Tal y como señala el informe 611/2018 de Abogacía del Estado, este reconocimiento de prórrogas va más allá de los límites del texto legal, por lo que se suprime.
- Finalmente, y como cuestión igualmente relevante destacada en el informe, se hace referencia a que las prohibiciones de usos en dominio público marítimo-terrestre previstas en el artículo 32 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con el artículo 25 deben quedar expresamente recogidas en el Reglamento, respecto del otorgamiento de concesiones y de prórrogas. Igualmente, el establecimiento de plazos para prórrogas de usos habitacionales o de otra naturaleza en zona de dominio público y de servidumbre que están prohibidos por la Ley, es igualmente “contra legem” y vulneraría los reiterados artículos 25 y 32 de la Ley de Costas. En el mismo sentido, la Sentencia 233/2015 del Tribunal Constitucional, de 5 noviembre, y la Sentencia 2773/2016 del Tribunal Supremo, de 29 diciembre. Se suprime el artículo 174.

Asimismo, en el proyecto de Real Decreto de modificación del Reglamento General de Costas, se abordan una serie de modificaciones que también obedecen al citado principio de legalidad, y a la necesaria adecuación del Reglamento a la Ley de Costas, y que se recogen a continuación:

- El establecimiento del sentido desfavorable de la no emisión en plazo del informe de adscripción del Ministerio para la Transición Ecológica. No parece conforme con el ordenamiento jurídico que se puedan adquirir facultades sobre el dominio público marítimo-terrestre por silencio administrativo positivo (artículo 107).
- Se precisa en el artículo 131 la atribución de la competencia para otorgar concesiones de ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre.
- Se suprime el artículo 177 que contempla la emisión de informe conforme a la Ley 16/2002, de 1 de julio, en el procedimiento de prórroga de concesiones para usos prohibidos en la Ley.
- Se adecúa a los términos de la Ley la regulación del canon de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, conforme a su naturaleza disuasoria. (artículo 181.3). Adecuación, igualmente a la Ley 2/2015 de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, de la regulación del canon, reflejando que este podrá revisarse cuando varíe el valor de las variables utilizadas para determinar su base de liquidación (artículo 183). Asimismo, se suprime el apartado 2 del artículo 178, que pretendía dar una tratamiento especial respecto al pago del canon de las concesiones a las que se refiere el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de la Ley 22/1988 (desección de marismas), eximiendo del canon a aquellas exentas en el título original. No obstante, estas concesiones no deben estar exentas de canon, que debe tener un carácter

disuasorio, y se deben regir por el nuevo título concesional que supone, en su caso, la prórroga.

- Adecuación a la Ley de Costas del régimen sancionador del Reglamento y previsión de criterios de graduación de sanciones (artículos 201 y 202).
- Se suprime la disposición transitoria quinta que se fundamenta en el apartado 5 de la disposición transitoria primera, declarado nulo por el Tribunal Constitucional (STC 233/2015, de 5 de noviembre).

Se precisa, en el artículo 132.1, que el uso privativo se podrá ejercer por el concesionario en los términos que establezca el título concesional, considerando, además, que el interés público es inherente a toda concesión, tal y como señala el informe de la Abogacía del Estado 611/2018 y el Informe de la Abogacía General del Estado 25/2018.

Se introduce modificaciones en el régimen jurídico de las transmisiones “inter vivos” o “mortis causa” de concesiones. Se aclaran determinadas cuestiones que han generado problemas en su aplicación y se homogeneizan algunos aspectos en los dos supuestos de transmisión. Así, en la transmisión inter vivos (artículo 142) se prevé que el transmitente es la persona obligada a justificar el tracto sucesivo en la titularidad de la concesión, dado que es quien tiene la mejor posición para dicha acreditación; y se señala que, en caso de incumplimiento del título concesional, no se autorizará su transmisión, eliminando las dudas existentes sobre si eran precisos dos pronunciamientos, uno sobre cumplimiento de condiciones y otro sobre la autorización de la transmisión. En la transmisión mortis causa (artículo 143), de acuerdo con el criterio expuesto por la Abogacía General en informe 4/18, se clarifica el texto en el sentido de que los eventuales incumplimientos del título concesional no permiten denegar la autorización de la transmisión, sin perjuicio de la obligación de la Administración de incoar un posterior procedimiento de caducidad.

Se modifica el artículo 170.2 con el fin de que el régimen de reversión de terrenos al Estado se aplique en todas las casos, no sólo en las concesiones que son competencia de la AGE. También se prevé la exigencia de acta de reversión en todos los supuestos de extinción de concesiones (no solo por vencimiento de plazo), y en los casos en que se haya exigido la demolición o reparación de las instalaciones a costa del titular, no se podrá suscribir hasta la ejecución correcta de estas actuaciones.

En la disposición adicional quinta, que permite que la Administración General del Estado desafecte los terrenos situados al interior de los paseos marítimos construidos entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, en la medida en que se entiende que la línea exterior de dichos paseos marítimos es la línea interior de la ribera del mar, se introduce una garantía de protección del dominio público marítimo-terrestre como es la exigencia de que esos terrenos, para desafectarlos, hayan perdido las características de ribera del mar, conforme al artículo 3.1.a) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Se introduce una nueva disposición adicional undécima, para que las referencias del Reglamento al antiguo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente se entiendan hechas al Ministerio para la Transición Ecológica.

Se regula en una nueva disposición transitoria quinta el plazo para la aportación de documentación que acredite la condición de titular de los terrenos durante la tramitación del expediente de concesión transitoria, en los casos de fallecimiento del último propietario inscrito en el Registro, para evitar posibles paralizaciones voluntarias de los expedientes. También se regula el régimen de transmisibilidad, tanto inter vivos como mortis causa, del derecho de preferencia que pueda reconocerse al amparo de la

disposición transitoria primera de la Ley de Costas, subsanado la falta de regulación de la que adolecía el Reglamento.

En la disposición transitoria decimosexta, se consideran incompatibles con los criterios de la Ley de Costas las concesiones que se hayan otorgado por un plazo cuya duración, incluidas sus prórrogas, exceda de 75 años. Asimismo, en estos casos se entenderá que las concesiones han sido otorgadas por el plazo máximo de 75 años, incluidas todas sus prórrogas. Se da, por tanto, una solución jurídica a la situación de ilegalidad de las concesiones otorgadas por un plazo superior al legalmente previsto.

Igualmente se procede a la corrección de una serie de erratas detectadas en el Reglamento, así como a modificaciones de carácter estrictamente técnico.

2.2. Análisis jurídico

Desde el punto de vista competencial, el proyecto de real decreto se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, en lo que respecta a las modificaciones que se introducen en los capítulos V, VI y VII del título III, y las disposiciones transitorias cuarta, quinta y decimosexta.

El resto de modificaciones afectan a artículos dictados al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

La modificación del Reglamento General de Costas que recoge el proyecto de real decreto responde a una razón de interés general, en la medida en que se han detectado artículos que contravienen la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, incurriendo en incoherencias e incorrecciones jurídicas que deben corregirse, con el fin de garantizar los principios de legalidad y de jerarquía normativa recogidos en el artículo 9 de la Constitución y el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como el principio de seguridad jurídica.

2.3. Descripción de la tramitación

Los artículos 16 y 18 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente imponen a las administraciones públicas la obligación de garantizar, en la tramitación de disposiciones relativas al medio ambiente, que se informe al público sobre las propuestas normativas que pretendan llevar a cabo, que se asegure la participación del público en su elaboración, que sus observaciones sean tenidas en cuenta y que las decisiones finales estén debidamente motivadas.

El artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común exceptúan de la necesidad de consulta pública previa a aquellas disposiciones legales y

reglamentarias que regulen aspectos parciales de una materia. El objeto de este real decreto es, por razones de legalidad, adecuarlo a la legislación en materia de Costas y a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las administraciones públicas y modificar las incorrecciones e incoherencias jurídicas detectadas. Por ello, dado que el proyecto contempla modificaciones puntuales del Reglamento General de Costas, se considera que es conforme a Derecho el prescindir del trámite de consulta pública previa, todo ello sin perjuicio de los preceptivos trámites de consulta, audiencia e información pública del proyecto.

En la elaboración de este real decreto se han observado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Los principios de necesidad y eficacia puesto que un proyecto de real decreto resulta el único medio para la remoción de los artículos y apartados del Reglamento que incurren en incoherencias e incorrecciones jurídicas; el principio de proporcionalidad ya que contiene la regulación imprescindible y necesaria para cumplir estos objetivos; y especialmente relevante es la observancia del principio de seguridad jurídica en la medida en que permite adecuar el Reglamento General de Costas y garantizar su coherencia con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Asimismo, la norma cumple con los principios de eficiencia, en tanto que asegura la máxima eficacia en la consecución de sus objetivos con los menores costes posibles en su aplicación, y de transparencia al haberse garantizado una amplia participación del público en su elaboración y tramitación.

La elaboración del proyecto de este real decreto ha sido objeto de un proceso de consulta por parte de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar en el que han intervenido las Comunidades Autónomas, así como las asociaciones ecologistas. Se ha procedido a realizar las consultas pertinentes a otros Departamentos ministeriales cuyas competencias pueden verse afectadas por el contenido del proyecto, y se ha sometido a aprobación previa de la Ministra de Política Territorial y de Función Pública, art 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Los plazos de la tramitación del proyecto se reducen a la mitad en la medida en que es necesaria la remoción, mediante modificación normativa, de los apartados y artículos del Reglamento General de Costas que adolecen de incorrecciones jurídicas e incoherencias con la Ley 22/1988, de 28 de julio, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, conforme a los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica.

Asimismo, urge la adecuación a la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, y, en lo que se refiere a los plazos de duración de concesiones y prórrogas, a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de las prórrogas concedidas desde la entrada en vigor del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, de acuerdo con los principios de legalidad y seguridad jurídica mencionados en el párrafo anterior.

A continuación se detallan, por orden cronológico, todos los trámites realizados hasta el momento durante el proceso de elaboración del proyecto de real decreto:

- Consulta a las Comunidades Autónomas el con plazo hasta el .
- Consulta pública en la web de este Ministerio desde el hasta el .

- Sometimiento a consulta por procedimiento escrito al Consejo Asesor de Medio Ambiente del hasta el .
- Solicitud de informe de los departamentos ministeriales.
- Solicitud del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento el .
- Envío del proyecto de real decreto y la memoria de análisis del impacto normativo con todas las modificaciones resultado del proceso de consulta pública a la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica para petición del informe del Consejo de Estado .
- Recepción del dictamen del Consejo de Estado .
- Elaboración del texto definitivo del proyecto de real decreto y elevación al Consejo de Ministros para su aprobación, previo debate en la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

La presente memoria se ha ido actualizando para incluir la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia y otros informes evacuados durante la tramitación, para reflejar el modo en que las observaciones contenidas en éstos, así como el resultado del trámite de audiencia, han sido tomadas en consideración por el órgano proponente.

Se detallan las alegaciones recibidas.

2.4. Alegaciones recibidas

2.4.1 Consultas a las Comunidades Autónomas

2.4.2 Comentarios por consulta pública (página web del MITECO)

2.4.3 Consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente

2.4.4 Informe de los departamentos ministeriales

2.4.5 Comentarios de los Ministerios consultados por la Secretaría General Técnica

2.4.6 Dictamen del Consejo de Estado

3. ANÁLISIS DE IMPACTOS

3.1. Adecuación del proyecto al orden constitucional de competencias

El proyecto de real decreto se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, en lo que respecta a las modificaciones que se introducen en los capítulos V, VI y VII del título III, y las disposiciones transitorias cuarta, quinta y decimosexta.

El resto de modificaciones afectan a artículos dictados al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

3.2. Impacto económico y presupuestario

a) Impacto económico general

El proyecto de real decreto no tendrá impacto económico general dado que no tendrá efectos en los precios de los productos y servicios, ni en la productividad de las personas trabajadoras y empresas, ni en el empleo, innovación, o consumidores.

b) Efectos en la competencia en el mercado

El presente proyecto de real decreto no implicará efectos sobre la competencia en el mercado, ni desde el punto de vista de posibles restricciones al acceso de nuevos operadores, ni de restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o que limiten sus incentivos a hacerlo.

c) Análisis de cargas administrativas

Se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma.

Por lo que respecta a la posible generación de estas cargas por parte del proyecto, el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo obliga a que en el contenido de la misma se realice una “detección y medición de dichas cargas administrativas”.

El proyecto de real decreto no establece nuevas obligaciones. Las modificaciones que introduce en materia de concesiones y prórrogas para adecuar el Reglamento General de Costas a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y a la Ley 33/2003, de 3 de

noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas no suponen un incremento de las cargas administrativas. Por lo que se refiere al procedimiento para el otorgamiento de prórrogas, se remite su regulación al procedimiento para el otorgamiento de concesiones.

d) Impacto presupuestario

Las actuaciones previstas en este real decreto no supondrán incremento del gasto público, al no tener impacto presupuestario ni en los gastos ni en los ingresos públicos tanto en lo que se refiere a los presupuestos de la Administración General del Estado, como a los presupuestos de Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

3.3. Impacto por razón de género

El proyecto de norma carece de impacto en función del género a efecto de lo previsto en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. La regulación en materia de protección del dominio público marítimo-terrestre, así como del régimen de concesiones y prórrogas no afecta a los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades, ni a lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

3.4. Otros impactos

Se estima que la norma tendrá un impacto medioambiental positivo, dado que representa una mejora en la normativa básica de desarrollo en materia de gestión del dominio público marítimo-terrestre. Algunos de los objetivos son, precisamente, no permitir las ocupaciones en dominio público durante períodos de tiempo excesivamente prolongados, cercenando el uso y disfrute libre y gratuito del mismo por todos los usuarios, así como incorporar al reglamento una serie de criterios ambientales derivados de otras normativas que modulen los plazos máximos de ocupación privativa del dominio público, lo que redundará en una mejor conservación del patrimonio natural de nuestras costas y mares.

No existe impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. El proyecto de real decreto tampoco tiene impacto en lo que respecta a la infancia ni a la familia (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas).

Esta modificación del Reglamento General de Costas no afecta al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, por lo que no entra dentro del ámbito de aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Madrid, 19 de marzo de 2019