

EL HORIZONTE DE LOS ENCLAVES PRIVADOS TRAS EL REGLAMENTO DE COSTAS DE 2014 (II)



¿Continuidad del entramado productivo sobre terrenos ganados al mar o desecados en su ribera? La distorsión de un régimen legal (DT 2ª. 1LC) por vía reglamentaria, jurisprudencial y administrativa.

Entre los enclaves privados en la costa se encuentran, además de las propiedades particulares ordinarias (viviendas unifamiliares, bloques de apartamentos, hoteles?), todo un entramado productivo que se asienta sobre terrenos ganados al mar o rellenados en su ribera de conformidad con antiguos títulos concesionales. Estos títulos se otorgaron en su día con la finalidad de fomentar la riqueza nacional impulsando la desecación de terrenos, considerados entonces insalubres, o la conversión de mar en tierra firme para realizar actividades económicas de diverso tipo (industriales, agropecuarias, de urbanización y edificación?). Se trataba de concesiones muy singulares no sólo porque implicaban la transformación del dominio público marítimo-terrestre mediante su degradación física, sino también porque producían ¿así lo estableció la legislación de entonces y así lo entendió la doctrina de la época- un efecto traslativo de la titularidad de los terrenos a favor del particular que realizaba la obra de relleno o desecación.

Precisamente por esta singularidad, la Ley de Costas de 1988 optó por establecer un régimen extraordinario de respeto del statu quo de estos terrenos que debían, por tanto, de continuar sin alteración alguna. El apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley es bien clara en su literalidad: ¿los terrenos ganados o a ganar al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de esta ley, serán mantenidos en tal situación jurídica?

Este régimen jurídico especial de respeto se ha visto, sin embargo, desvirtuado por vía reglamentaria y jurisprudencial en lo que ha sido una paulatina, continuada y soterrada operación contra legem.

La reforma del Reglamento de Costas de 1989 en el año 1992 introdujo la aplicación a estos enclaves del plazo máximo de treinta años previsto para las concesiones ordinarias de costas en la Ley de 1988, abocando a la extinción en el año 2018 de todo el entramado productivo existente sobre esos terrenos en manifiesta vulneración del régimen de respeto al estatuto preexistente contemplado en la Ley. Desgraciadamente, el Tribunal Supremo respaldó esta alteración por vía reglamentaria del régimen de los titulares de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera en sus sentencias de 14 de octubre de 1996, 31 de octubre de 2001 y 1 de julio de 2002, considerando que se trataba de una operación materialmente expropiatoria en la que el derecho de aprovechamiento por treinta años debía considerarse como una concesión compensatoria.

Por otro lado, tras años de sentencias del Tribunal Supremo que respaldaban la concepción inicial ¿privatista (traslativa de la propiedad)- de estas concesiones singulares, se produjo un giro de gran relevancia (sentencias de 8 de julio de 2002, 20 de enero de 2004, 25 de mayo de 2005, 5 de diciembre de 2007) hacia una concepción publicista matizada que confirma el efecto traslativo de la concesión en determinados supuestos (por ejemplo, si el destino es la urbanización de los terrenos) y la rechaza en otros (por ejemplo, si el destino es la explotación agrícola). Se trata de una jurisprudencia creativa de difícil encaje en el marco normativo que, además, resulta artificiosa y carente de justificación: los títulos concesionales y el régimen jurídico eran los mismos y no preveían distinción alguna en función del uso o destino.

En definitiva, poco a poco, sin que se alterara la redacción del apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley, se ha producido una completa y absoluta distorsión de la misma. En lugar de mantenerse la situación jurídica de estos titulares, como dispone la Ley, se ha producido su conversión en titulares de una concesión compensatoria que carece de todo respaldo legal. Una concesión que además tiene un exiguo plazo de treinta años que se supone que es el equivalente económico por la pérdida de sus derechos que, de buena fe y conforme a las concepciones imperantes inicialmente, habían considerado derechos de propiedad o,

cuando menos, de uso y aprovechamiento a perpetuidad.

Además de la distorsión del régimen jurídico, el sometimiento de estas concesiones al plazo máximo previsto en la Ley de Costas de 1988 implica la extinción necesaria de todo ese entramado productivo en el año 2018, lo que supone un problema socioeconómico de primer orden, pues de llevarse a cabo implicaría la pérdida de actividades rentables económicamente y de numerosos puestos de trabajo.

La Ley 2/2013 de reforma de la Ley de Costas de 1988 tenía entre sus objetivos declarados resolver este problema, pero para ello en lugar de ofrecer una solución clara y definitiva, se ha limitado a acudir a la figura de la prórroga (de setenta y cinco años). Se trata, más que de una solución, de una forma de eludir el problema posponiéndolo en el tiempo. Y esto en el mejor de los casos, pues, como veremos, ni siquiera esta solución a medias está resultando de sencilla aplicación.

Por otra parte, otras regulaciones introducidas por la nueva Ley inciden indirectamente en el régimen de los titulares de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera. En efecto, la reforma ha modificado el plazo máximo de las concesiones de costas ordinarias que se ha extendido de treinta a setenta y cinco años. Pues bien, si estando vigente el plazo de treinta años éste se aplicó a las concesiones de la DT 2ª.1 porque se entendía que era el plazo máximo para todas las concesiones, ahora, con la misma lógica ¿se comparte esta o no-, habría que aplicarles el nuevo plazo máximo de setenta y cinco años.

Sin embargo, una vez más se ha utilizado la vía reglamentaria para ¿descafeinar? el régimen jurídico de estos titulares, disponiendo que la duración de sus concesiones será de treinta años (disposición transitoria decimosexta), pese a que este plazo ya no existe en la Ley de Costas y carece, por tanto, de cobertura legal. Y de nuevo el Tribunal Supremo ha respaldado la restricción en sus sentencias de 5 de julio de 2016 y 20 de diciembre de 2016. La Sala sostiene que el nuevo plazo máximo de setenta y cinco años no es aplicable a las antiguas concesiones que siguen teniendo el mismo plazo de antes (de treinta años) y que la reforma tan sólo ha abierto la posibilidad de ampliar la duración por la vía de la prórroga. Reconoce, no obstante, que esta conclusión no se alcanza ¿con la facilidad que sería menester?.

Desde luego no se alcanza con facilidad porque el encaje de las diversas piezas de la antigua y la nueva regulación es complicado y la técnica legislativa defectuosa. Puede ser que eso fuera lo que pretendía el legislador, pero dista mucho de estar claro y cabría incluso entender que perseguía justo lo contrario, si atendemos a su objetivo de resolver el problema de la extinción en el año 2018, que ahora, con esta interpretación se mantiene, aunque quepa una prórroga que no es automática. Pero, en todo caso, lo cierto es que Ley 2/2013 no establece previsión alguna al respecto y hace falta de nuevo una interpretación creativa para sostener la vigencia de un plazo de treinta años que ya no figura en lugar alguno de la regulación. Da la impresión de que a las concesiones de la DT 2ª.1 se les aplica el plazo máximo concesional vigente en función de si resulta o no desfavorable: cuando el plazo era de treinta años y ello implicaba la reducción de la duración concesional se consideró aplicable, y ahora que el plazo es de setenta y cinco años y supondría una ampliación de su duración, se estima que no es de aplicación.

Pero los problemas no acaban aquí. Incluso asumido que el plazo es de treinta años y que la única vía para garantizar la continuidad del entramado productivo existente sobre terrenos ganados al mar o desecados en su ribera es la solicitud de la prórroga de setenta y cinco años no sometida a canon (arts. 174 y 178 RC 2014), ahora los titulares se encuentran con un problema adicional en el reconocimiento de sus derechos al discutirse por la Abogacía del Estado la legalidad de las transmisiones inter vivos y mortis causa de sus títulos. Hasta fechas recientes, la Abogacía del Estado había admitido estas transmisiones aunque no se hubieran cumplido los requisitos formales previstos en la Ley, en atención a que los particulares actuaron de buena fe entendiéndolo, de conformidad con la concepción traslativa imperante y con la posibilidad de transmisibilidad de estos títulos en la legislación en la que se originaron, que estaban transmitiendo derechos de propiedad y que, además, ningún obstáculo existía ni a la transmisión inter vivos ni a la mortis causa. Sin embargo, en un informe reciente [Informe A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 13/15 (R-334/2015)], la Abogacía del Estado se separa de esta interpretación y entiende que: a) las transmisiones de derechos de propiedad derivados de concesiones para la desecación de marismas son inválidas al recaer sobre res extra commercium; b) las transmisiones inter vivos de derechos de aprovechamiento realizadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988 son válidas pero no así las realizadas con posterioridad a la misma dado el régimen de intransmisibilidad que ésta establecía para todas las concesiones de costas.

Es indudable que la separación del precedente es injustificado puesto que no han cambiado las circunstancias y puesto que los principios de buena fe, seguridad jurídica, confianza legítima e irretroactividad siguen operando a favor de la interpretación anterior. Es más, en mi opinión, difícilmente puede sostenerse que el régimen de intransmisibilidad inter vivos establecido para las concesiones ordinarias de costas fuera aplicable a las concesiones compensatorias de la DT 1ª o de la DT 2ª. Conviene, por todo ello, tener presente que el informe de la Abogacía no es vinculante y que la Administración puede y debe separarse, motivadamente, del informe y continuar con la línea interpretativa anterior resolviendo a favor de los particulares.

Se trata, en todo caso, de un problema más derivado de la distorsión de la disposición transitoria 2ª.1 de la Ley, pues si se hubiera

respetado su contenido, es indudable que el mantenimiento del estatuto preexistente de estas concesiones hubiera evitado esta rocambolesca situación en la que la seguridad jurídica y la confianza en el Derecho como mecanismo de certidumbre y garantía quedan seriamente dañados.

En definitiva, el problema de la continuidad de las antiguas concesiones para ganar terrenos al mar o desecarlos en su ribera y del entramado productivo y puestos de trabajo que van a ellos anudados no se ha resuelto. El objetivo supuestamente perseguido por la Ley 2/2013 no se ha logrado: el nuevo Reglamento de Costas sigue previendo la extinción de las concesiones en el año 2018. La posibilidad de una prórroga, que no es automática, no es solución suficiente ni adecuada, especialmente si ahora comienza a adoptarse una interpretación rígida en la valoración del tracto sucesivo de los títulos concesionales. Urge una reforma normativa (legal o reglamentaria) que ofrezca una salida razonable a la situación.