

Ref. Modificación Real Decreto 876/2014

**AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO
DEMOGRÁFICO**

Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modificaría el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de Costas.

DOÑA EVA SALDAÑA BUENACHE, con DNI 47016613J, en calidad de Directora Ejecutiva de la asociación **GREENPEACE ESPAÑA**, con CIF G28947653, a efectos de notificación en la calle Valores, número 1, 28007 de Madrid, y en el correo electrónico poes@greenpeace.org en relación con la Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modificaría el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de Costas, formaliza las siguientes

ALEGACIONES

PREVIO.- Las presentes alegaciones tienen por objeto dar cumplimiento a los puntos requeridos en la consulta pública referida acerca de los siguientes aspectos:

- a. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b. La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c. Los objetivos de la norma.
- d. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

PRIMERO.- EL REAL DECRETO 876/2014

En la actualidad todavía está vigente el **Real Decreto 876/2014**. Entre las medidas principales de la norma se encuentran las siguientes:

1. Evaluación obligatoria en proyectos y obras

El Reglamento introduce la variable del cambio climático en la toma de decisiones sobre cualquier ocupación o utilización del dominio público marítimo-terrestre (DPMT).

- **Contenido de la evaluación:** Los proyectos deben considerar la subida del nivel del mar, cambios en la dirección e intensidad del oleaje y el aumento de la duración de los temporales.
- **Horizontes temporales:** Para obras de protección, puertos o similares, se exige un análisis de riesgos con un horizonte mínimo de **50 años**. Para concesiones, el análisis debe cubrir todo el plazo solicitado, incluidas sus prórrogas.
- **Dinámica litoral:** Los estudios deben incluir las nuevas dinámicas resultantes de los efectos del cambio climático para garantizar la estabilidad de la costa.

2. Obligaciones para los titulares de concesiones

Los adjudicatarios de títulos de ocupación asumen compromisos específicos de adaptación:

- **Adopción de medidas:** El título de otorgamiento obliga al adjudicatario a adoptar las medidas que la Administración le requiera para adaptarse a la subida del nivel del mar o cambios del oleaje.
- **Revocación por riesgo:** La Administración puede revocar una concesión si las obras e instalaciones corren un **riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar**.

3. Incentivos para la lucha contra el cambio climático

El reglamento ofrece beneficios temporales a quienes colaboren en la mitigación de riesgos:

- **Ampliación de plazos:** Los plazos máximos de las concesiones pueden aumentarse hasta en una quinta parte si el solicitante presenta y financia proyectos de **regeneración de playas y lucha contra la erosión** y los efectos del cambio climático.

4. Gestión de zonas en "regresión grave"

La norma permite actuar preventivamente en tramos de costa vulnerables:

- **Declaración de regresión grave:** Se puede declarar esta situación en tramos donde la línea de orilla retroceda más de **5 metros al año** durante cinco años consecutivos y no se prevea recuperación natural.
- **Restricción de ocupación:** En estos terrenos no se podrán otorgar nuevos títulos de ocupación del DPMT. Además, las construcciones legales existentes solo se mantendrán mientras el mar no las alcance.

5. Medidas de eficiencia energética y ahorro de agua

Para las obras de reparación o modernización en instalaciones que hayan quedado dentro del DPMT o en zona de servidumbre tras una revisión de deslinde, el reglamento exige:

- **Eficiencia energética:** Deben obtener una calificación energética final que mejore dos letras o alcance la letra B.
- **Ahorro hídrico:** Deben emplear sistemas que supongan un ahorro efectivo de agua y, para riego, fomentar el uso de aguas regeneradas o de lluvia.

6. Revisión dinámica de los deslindes

Los límites del dominio público no son estáticos; el reglamento establece que los deslindes deben revisarse cuando se altere la configuración del litoral, por ejemplo, si la subida del nivel del mar provoca que terrenos anteriormente privados sean invadidos por las aguas de forma permanente.

SEGUNDO.- EL INFORME DE GREENPEACE "DESTRUCCIÓN A TODA COSTA 2025" Y EL DECRETO 876/2014

En el informe de Greenpeace de “Destrucción a toda costa 2025” se analiza el estado de la costa y litoral español y se constata que la variable climática que incorpora el citado Reglamento es reactiva y limitada, y destaca las siguientes carencias:

1. Falta de "Soluciones Basadas en la Naturaleza" (SBN)

- En el Real Decreto: Se priorizan medidas de ingeniería técnica para la "defensa de la costa", como la aportación artificial de arena, la construcción de espigones o diques.
- Lo que falta: Greenpeace exige abandonar estos "parches temporales" y priorizar las SBN, que implican proteger y recuperar ecosistemas como humedales, dunas y praderas marinas para que actúen como barreras naturales. El informe señala que una zona dunar atrapada por un paseo marítimo no tiene espacio para estabilizarse.

2. Mantenimiento pasivo frente a "Deconstrucción" activa

- En el Real Decreto: Permite que las construcciones existentes en zonas de riesgo o dominio público se mantengan hasta que el mar efectivamente las alcance o haya un "riesgo cierto".
- Lo que falta: Greenpeace propone una estrategia de deconstrucción y reubicación. En lugar de esperar a la destrucción por temporales, se debería liberar el espacio litoral de forma proactiva para devolverle su función protectora.

3. Análisis de riesgo para proyectos ya en trámite

- En el Real Decreto: Exige evaluaciones de cambio climático para nuevos proyectos y concesiones.

- Lo que falta: desde Greenpeace pedimos paralizar todos los proyectos urbanísticos en tramitación en zonas de riesgo hasta que se realice un análisis de riesgo exhaustivo que considere las proyecciones futuras (no solo las actuales). Denunciamos que se siguen tramitando planes diseñados en el siglo pasado que ya no tienen sentido en el contexto actual.

4. Control del modelo de "Turistificación"

- En el Real Decreto: Se centra en regular la ocupación física y el uso del dominio público.
- Lo que falta: desde Greenpeace proponemos medidas socioeconómicas que no están en el Reglamento, como moratorias a las viviendas turísticas, límites a la entrada de vehículos en islas y la reducción de la actividad aeroportuaria para frenar la sobreexplotación de recursos hídricos y el consumo de suelo.

5. Excesiva duración de las concesiones

- En el Real Decreto: Permite prórrogas extraordinarias de hasta 75 años, incluso para viviendas e industrias en el dominio público.
- Lo que falta: criticamos que las administraciones "miren hacia otro lado" recuperando modelos pasados. Estas prórrogas tan extensas chocan con la urgencia de adaptar la costa a impactos que ocurrirán mucho antes de que venzan dichos plazos.

6. Integración de la participación ciudadana real y efectiva

- En el Real Decreto: Establece trámites de información pública administrativa.
- Lo que falta: abogamos por una adaptación participada, donde la ciudadanía intervenga directamente en la elaboración de planes locales para asegurar una percepción real del riesgo, especialmente cuando la deconstrucción es inevitable.

7. Prohibición de "urbanismo en zonas inundables"

- En el Real Decreto: Permite usos excepcionales en zonas de regresión grave si no hay inundación en 5 años.
- Lo que falta: desde Greenpeace exigimos una prohibición total de calificar como urbanizables terrenos cuya peligrosidad solo ha sido mitigada por obras estructurales (diques), evitando así que la ingeniería gris sirva para justificar nuevas construcciones en zonas de alto riesgo.

TERCERO.- EL INTENTO DE MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO 876/2014 CON LA APROBACIÓN DEL REAL DECRETO 668/2022 QUE FUE ANULADO POR SENTENCIA JUDICIAL.

El Real Decreto anulado muestra una clara evolución hacia una postura mucho más restrictiva y proactiva frente a la emergencia climática y la subida del nivel del mar. Mientras que el reglamento de 2014 establecía criterios técnicos basados en hechos históricos, el de 2022 buscaba integrar proyecciones futuras y reducir la ocupación humana en zonas vulnerables.

A continuación, se detallan los cambios principales:

1. Determinación de la Ribera del Mar (DPMT)

- RD 876/2014: Establecía que el límite del dominio público se fijaba donde llegaran las olas en los mayores temporales conocidos, pero exigía que dicho alcance se hubiera constatado al menos 5 veces en un periodo de 5 años.
- RD 668/2022: Eliminaba la necesidad de esperar a esos cinco alcances. Argumentaba que, ante la certeza de la subida del nivel del mar y el aumento de la erosión, no es razonable esperar a constatar daños repetidos para proteger una zona. Introducía criterios técnicos basados en datos oceanográficos y meteorológicos actuales para prever alcances futuros.

2. Protección de los Sistemas Dunares

- RD 876/2014: Hacía distinciones técnicas entre tipos de dunas (embrionarias, primarias, secundarias, estabilizadas o relictas). Solo se consideraban parte del dominio público las dunas necesarias para la estabilidad de la playa, excluyendo a menudo las estabilizadas o relictas.
- RD 668/2022: Eliminaba estas distinciones. Establecía que todas las dunas son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa ante eventos extremos, salvo aquellas totalmente aisladas sin vinculación actual ni futura con la playa.

3. Duración y Gestión de Concesiones

- RD 876/2014: Aunque fijaba un máximo de 75 años, permitía prórrogas extraordinarias con criterios más laxos y plazos que podían interpretarse de forma más amplia según el uso (vivienda, industria, etc.).
- RD 668/2022: Adaptaba el reglamento a la Ley 7/2021 de Cambio Climático. Dejaba claro que el plazo máximo de 75 años incluye tanto el título inicial como todas sus prórrogas, prohibiendo prórrogas sucesivas que perpetúen la ocupación. Además, obligaba a evaluar los efectos del cambio climático para decidir la duración de cualquier concesión.

4. Criterios de Riesgo y Denegación

- RD 876/2014: Permitía el mantenimiento de ocupaciones mientras no hubiera un "riesgo cierto" inmediato.
- RD 668/2022: Prohibía explícitamente otorgar o prorrogar concesiones cuando las obras o instalaciones soporten un riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar, priorizando la integridad del dominio público sobre el uso privado.

5. Instalaciones en la Playa (Chiringuitos)

- RD 876/2014: Permitía ciertas instalaciones con criterios de superficie menos estrictos en tramos urbanos.
- RD 668/2022: Limitaba las edificaciones de servicio (como expendedores de comidas) a una sola planta y sin sótano, con el fin de minimizar el impacto sobre sistemas dinámicos frágiles y no comprometer la resiliencia de la costa frente a la erosión.

6. Incorporación de la Ciencia Climática

El RD 668/2022 introducía formalmente las proyecciones del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) en el preámbulo, reconociendo que los eventos que antes ocurrían una vez al siglo podrían pasar a ser anuales para el año 2100, lo que obligaba a una planificación preventiva que no figuraba de forma tan explícita en el texto de 2014.

CUARTO.- LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS CONSIDERACIONES DE GREENPEACE ESPAÑA SOBRE LA MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO DE 2014

Este reinicio de la modificación del Real Decreto de 2014 debe venir fundamentada por **la coherencia con el ordenamiento jurídico, nacional así como de la Unión Europea, y sobre todo con la actual situación climática que afecta directamente al dominio público marítimo terrestre, a la costa y al litoral español.**

Han transcurrido doce años desde la aprobación del Real Decreto de 2014, y cuatro años desde la aprobación del Real Decreto de 2022, y ello solo ha servido para constatar el agravamiento de la situación climática y la grave afección sobre el litoral y su forma de gestión.

La necesidad de la norma es innegable tanto desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, como de la realidad física.

Por ello los objetivos de la norma deben ser **claros y definidos** y sobre todo **acordes a la situación actual**. El tiempo transcurrido desde 2014 ha puesto de manifiesto que no vale con reproducir el Reglamento de 2022, anulado.

sino que hay que ir mucho más allá y aprovechar al máximo la técnica reglamentaria para desarrollar todos los puntos de la Ley que permitan abordar de forma **más realista y eficiente y segura la situación actual**.

La regulación de una realidad ya tan compleja, exige una precisión y rigurosidad lingüística y un lenguaje legal que tenga en cuenta las nuevas precisiones terminológicas contenidas en los últimos pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales. A su vez resulta importante que **el preámbulo de la norma** tenga un importante fundamento y desarrollo que **sirva de apoyo a la justificación de la regulación**.

El punto de partida esencial debe de ser la excepcionalidad de la ocupación del dominio público marítimo terrestre y su conexión con el medio ambiente, desde el prisma de la protección del demanio y la salvaguardia de los intereses generales a los que este sirve.

En este sentido la reforma debería incluir como elemento nuclear excepcionalidad de ocupación y la subordinación al interés público y la imprescindible conexión entre el dominio público marítimo terrestre y el medio ambiente que impone que, entre las diversas interpretaciones posibles del art. 132 CE, debamos respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato del art. 45 CE y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado. Todo ello viene recogido en la STC de 5 de noviembre de 2015.

Si bien, esto no es nuevo. Ya antes, en la temprana STC 64/1982, de 4 de noviembre, destaca que el art. 45 de la CE recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la ‘utilización racional’ de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida”. **La vigencia** de este criterio es no solo innegable, sino que debe de ser también base esencial del contenido de la modificación.

Además, se han de tener en cuenta otros criterios que sirvan para fundamentar y apoyar los destacados anteriormente:

.- In dubio pro naturaleza: partiendo de la base de que el artículo 45 de la Constitución Española es un principio rector de la política social y económica y obliga a las administraciones públicas a la protección del medio ambiente. Ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional 126/2002 se destacó **que la protección del medio ambiente es un deber finalista que se proyecta sobre cualquier decisión de índole pública**. Algunos autores no han dudado

en afirmar que todo ello se traduce en que la jurisprudencia ha adoptado un principio de "in dubio pro naturaleza.

.- El principio de no regresión, conocido como cláusula "standstill" o "principio de no regresión planificadora para la protección ambiental" proveniente del derecho comunitario y de indudable consolidación jurisprudencial en nuestro derecho interno del principio de no regresión ambiental. Este principio directamente conectado al mandato constitucional de la utilización racional de todos los recursos naturales, de una parte, proscribe y veta la reducción de los estándares de protección ambiental, y de otra, impone la necesidad de proteger los estándares de protección alcanzados por las normas medioambientales

En realidad, el principio de no regresión ambiental es una adaptación de las circunstancias contemporáneas de la idea del progreso humano que está detrás de la Declaración de Derechos de 1793. Es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un progreso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente establecidas y cuyos primeros (tímidos) intentos de positivización se han dado en la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, "Río+20" (apto. 97)" o en la Resolución 66/288 'El futuro que queremos' aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de julio de 2012 (apto. 20) , conocida como la "Declaración de Río+20".

Así pues el principio de no regresión se erige como un auténtico límite a la actuación de los Poderes Públicos, y, en consecuencia, actúa como un auténtico parámetro de validez de las actuaciones que incidan en el Medio Ambiente con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas ambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del derecho ambiental.

.- El principio de resiliencia. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático define la resiliencia como la capacidad de un sistema y sus componentes **para prever y absorber los efectos de un suceso peligroso, adaptarse a ellos y recuperarse de manera oportuna y eficaz, por ejemplo, garantizando la conservación, y el restablecimiento.**

Finalmente, destacar que dentro de **las propuestas no regulatorias** se presenta como **elemento sustancial la cooperación y colaboración interadministrativa, para una gobernanza más eficiente así como fijar fórmulas de participación pública efectiva.**

Por ello, **SOLICITA** se proceda a tener en consideración las alegaciones contenidas en el presente escrito.

En Madrid a 18 de febrero de 2026