

ALEGACIONES DE Ashotel (Asociación Hotelera y Extrahotelera de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro)

AL ANTEPROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS (RD 876/2014)

Documento de posición desde la perspectiva del sector hotelero y turístico

31 de marzo de 2026

Santa Cruz de Tenerife, 31 de marzo de 2026

Jorge A. Marichal González, en calidad de presidente de Ashotel (Asociación Hotelera y Extrahotelera de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro), con CIF G38019055 y con domicilio, a efectos de notificaciones, en Rambla Santa Cruz, 147, 1º, 38001 Santa Cruz de Tenerife, dentro del plazo otorgado por el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico,

PRESENTO

Alegaciones en nombre de esta asociación empresarial al anteproyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Costas.

Por tanto, y para que así conste a los oportunos efectos, firmo la presente en el lugar y fecha arriba indicados.



Jorge A. Marichal González

Presidente

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha sometido a información pública el Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Costas (RD 876/2014), como respuesta al procedimiento de infracción (2022)4121 incoado por la Comisión Europea por incumplimiento de los artículos 12.1 y 12.2 de la Directiva 2006/123/CE (Directiva de Servicios) y, subsidiariamente, del artículo 49 del TFUE.

La reforma afecta al régimen de otorgamiento, duración y prórroga de las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), introduciendo la obligación de procedimientos de selección transparentes e imparciales para actividades económicas y la limitación temporal de los títulos concesionales.

Esta síntesis integra las posiciones convergentes de los documentos analizados y realizados por distintas organizaciones: el borrador de comentarios de la CEOE Nacional, las observaciones realizadas por la FEHM y el propio texto del Anteproyecto, para articular una posición unitaria desde la perspectiva de Ashotel, identificando los aspectos de la reforma que mayor incidencia tienen sobre el sector turístico y hostelero del litoral español y, más concretamente, en el ámbito de actuación de nuestros asociados; la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

No se cuestiona la necesidad de adaptar el ordenamiento interno al Derecho de la Unión Europea, cuestión ésta que está fuera de toda duda. Lo que se alega es que la adaptación debe ser estrictamente proporcional a la finalidad perseguida, respetuosa con las situaciones jurídicas consolidadas y compatible con la sostenibilidad económica del sector turístico litoral.

De una primera lectura del anteproyecto, parece que el legislador español se extralimita y quiere ir más allá de las cuestiones recogidas en el propio expediente sancionador abierto por la Comisión Europea contra el Reino de España e introducir mayores niveles de restricciones al texto normativo.

II. PRINCIPIOS JURÍDICOS RECTORES DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones se fundamentan en cuatro principios que deben presidir la reforma:

1. Jerarquía normativa (art. 9.3 CE). Un reglamento no puede alterar ni restringir derechos reconocidos en norma con rango de Ley. Aspectos nucleares del régimen concesional —duración, prórrogas, procedimientos de selección— tienen su configuración esencial en la Ley 22/1988 y en la Ley 2/2013. La introducción de nuevos condicionamientos o restricciones por vía reglamentaria sin cobertura legal expresa incurre en exceso de la potestad reglamentaria (*ultra vires*), con riesgo de nulidad de pleno derecho (SSTS de 25 de enero de 2000, 3 de diciembre de 1998).

2. Proporcionalidad. Cada medida debe ser adecuada, necesaria y equilibrada. Debe examinarse el efecto combinado del nuevo sistema: concurrencia competitiva, límites temporales más rígidos, supresión de prórrogas, mantenimiento del canon durante tramitación y exigencias procedimentales acumuladas. No basta invocar la adaptación al Derecho europeo para justificar cualquier restricción adicional.

3. Seguridad jurídica y confianza legítima. Las empresas han adoptado decisiones de inversión, financiación y modernización al amparo de un marco regulatorio determinado. La transición debe ser gradual, previsible y respetuosa con las expectativas razonables generadas.

4. Unidad de mercado. Deben fijarse bases comunes suficientes para evitar la fragmentación territorial excesiva en la aplicación del régimen concesional.

III. ALEGACIONES SUSTANTIVAS

PRIMERA. — SOBRE LA DURACIÓN DE LAS CONCESIONES (ART. 135 RGC)

El Anteproyecto reduce el plazo máximo para actividades económicas a 30 años (incluidas prórrogas), frente a los 75 años que la Ley 2/2013 contempla para las prórrogas extraordinarias.

Se alega que:

- a)** Esta reducción excede el desarrollo reglamentario legítimo, al restringir por norma inferior derechos configurados en norma con rango de ley (art. 2.3 Ley 2/2013), vulnerando el principio de jerarquía normativa.
- b)** El plazo de 30 años resulta insuficiente para la amortización razonable de inversiones de media o alta intensidad, especialmente cuando la política pública exige simultáneamente mejoras en sostenibilidad, eficiencia energética, accesibilidad y resiliencia climática.
- c)** La rigidez del plazo no distingue entre la naturaleza ni la intensidad inversora de los proyectos. Se propone modular la duración dentro de los límites legales en función de la inversión acreditada, la integración ambiental, la creación de empleo estable y la utilidad para el uso público. Como mínimo, debería equipararse al plazo de 50 años previsto para instalaciones de servicio público, dado el carácter dotacional y complementario de las instalaciones turísticas.
- d)** La prohibición de otorgar concesiones cuando las obras soporten «riesgo cierto» de ser alcanzadas por el mar (nuevo art. 135.6) carece de concreción técnica: no se define metodología de análisis, horizonte temporal, cartografía, umbrales ni posibilidades de adaptación. Un concepto tan abierto puede desembocar en aplicaciones desiguales entre demarcaciones. Se solicita la remisión a metodologías homologadas, cartografía oficial y procedimientos con audiencia reforzada.

SEGUNDA. — SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONCURRENCIA COMPETITIVA (ARTS. 152, 156 Y 158 RGC)

La reforma introduce la obligación de someter todas las concesiones y autorizaciones que amparen actividades económicas a un procedimiento de selección de candidatos con garantías de imparcialidad, transparencia y publicidad.

Se alega que:

- a)** La regulación de este procedimiento por vía reglamentaria, sin que la Ley de Costas prevea expresamente un procedimiento de concurrencia competitiva, supone una extralimitación de la potestad reglamentaria. Dado el calado de la modificación, lo coherente habría sido incorporarla a la Ley General de Costas mediante reforma legislativa.
- b)** Los criterios de adjudicación deben captar la calidad real del proyecto: solvencia técnica, experiencia operativa, seguridad, mantenimiento, accesibilidad, sostenibilidad, integración paisajística, empleo y viabilidad económico-financiera. Si el canon o la variable económica adquieren peso excesivo, el sistema incentivará ofertas que

prometen más ingresos inmediatos pero que recortarán en mantenimiento, personal, calidad y adaptación ambiental.

c) Existe un riesgo real de que la formalización del concurso acabe favoreciendo a grandes operadores con capacidad jurídico-financiera, expulsando del mercado a pymes y negocios familiares arraigados en el territorio. La experiencia acreditada del operador saliente debe poder valorarse objetivamente como mérito técnico sin desnaturalizar la competencia.

d) Las terrazas situadas sobre paseos marítimos vinculadas a establecimientos hosteleros ubicados fuera del DPMT deberían quedar exceptuadas del procedimiento de concurrencia competitiva, al estar la autorización indisolublemente ligada a la licencia municipal de actividad del local.

e) Cuando la ocupación del DPMT resulte necesaria para la ejecución de un contrato público previamente adjudicado conforme a la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), no debería reproducirse en sede de costas un nuevo trámite de concurrencia que ya quedó sustancialmente satisfecho en la licitación correspondiente.

TERCERA. — SOBRE EL RÉGIMEN DE PRÓRROGAS (ARTS. 170 Y 172 RGC)

El Anteproyecto establece la improrrogabilidad como regla general (art. 170.1), elimina la prórroga extraordinaria para concesiones que amparen actividades económicas (art. 172.1) y suprime los artículos 174 a 177 que regulaban la tramitación de prórrogas.

Se alega que:

a) La nueva redacción del art. 172 contraviene el art. 2 de la Ley 2/2013, que establece un plazo de prórroga de hasta 75 años para concesiones preexistentes sin excluir actividades económicas. Un reglamento no puede restringir un derecho reconocido en norma de rango legal.

b) Una cosa es impedir la renovación automática indiscriminada (exigencia legítima del art. 12.2 de la Directiva de Servicios) y otra muy distinta negar cualquier fórmula de continuidad condicionada a empresas que acrediten inversión, cumplimiento normativo, adaptación ambiental y ausencia de infracciones graves. Eliminar las expectativas de continuidad producirá un efecto inmediato de desinversión.

c) La supresión de los criterios técnicos que se fijaban en los arts. 174-177 impide que los concesionarios puedan prever razonablemente el comportamiento de la Administración, transformando la actividad discrecional en potencialmente arbitraria, en contravención del art. 9.3 CE.

d) Se propone incorporar un régimen de continuidad condicionada o prórroga no automática para supuestos en que concurren inversiones no amortizadas, cumplimiento normativo contrastado, adaptación al cambio climático, mantenimiento del empleo y servicio de utilidad para el litoral. También deberían establecerse calendarios de transición para evitar la coincidencia masiva de expiraciones y concursos.

CUARTA. — SOBRE EL RÉGIMEN TRANSITORIO (DISPOSICIONES TRANSITORIAS PRIMERA Y SEGUNDA)

La Disposición Transitoria Primera establece que los procedimientos en tramitación se resolverán conforme a la nueva normativa. La DT Segunda prevé la modificación del título concesional de las concesiones prorrogadas al amparo del art. 2 de la Ley 2/2013 para actividades económicas, limitando su duración a lo necesario para la amortización de inversiones realizadas antes del 15 de febrero de 2023.

Se alega que:

- a)** La aplicación de la nueva normativa a procedimientos en tramitación vulnera el principio de confianza legítima, al someter a nuevas exigencias expedientes iniciados bajo un marco jurídico diferente. Debería permitirse la finalización de los procedimientos en curso conforme a la normativa vigente al momento de su inicio.
- b)** La fecha de corte del 15 de febrero de 2023 para el cómputo de inversiones amortizables resulta arbitraria y no atiende a inversiones posteriores realizadas de buena fe al amparo del título vigente, ni a las mejoras obligatorias en materia de sostenibilidad, eficiencia energética o accesibilidad.
- c)** La eventual revocación de la concesión si el concesionario no acepta el nuevo plazo genera una situación de coacción económica incompatible con la seguridad jurídica. El expediente indemnizatorio en pieza separada no ofrece garantías suficientes de reparación integral.
- d)** Las concesiones derivadas de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas presentan una singularidad estructural (transformación de propiedad privada en concesión por imperativo legal) que exige el mantenimiento del régimen económico y de duración previsto originariamente, sin imposición de cargas adicionales.

QUINTA. — SOBRE EL CANON Y LA PROPORCIONALIDAD ECONÓMICA (ARTS. 178 Y 181 RGC)

Se alega que:

- a)** La fijación del canon debe atender al principio de proporcionalidad, evitando que el régimen económico se convierta en un elemento desestabilizador del equilibrio del título concesional. Debe vincularse al uso efectivo y a la superficie realmente explotada, excluyendo zonas sin aprovechamiento económico (áreas de palmeral, zonas verdes de mantenimiento).
- b)** El devengo del canon tras el vencimiento del título mientras se tramita prórroga o nuevo título genera una carga desproporcionada para el concesionario, especialmente cuando la demora es imputable a la Administración.
- c)** Debe evitarse la doble imposición material derivada de la superposición del canon estatal con eventuales cánones autonómicos sobre el mismo presupuesto fáctico. El reparto competencial no debe traducirse en acumulación de cargas económicas sobre el concesionario.

SEXTA. — SOBRE DESLINDES Y SEGURIDAD JURÍDICA PROCEDIMENTAL

Se alega que:

- a) Los procedimientos de deslinde superan con frecuencia el plazo máximo de 24 meses del art. 19 RGC, prolongándose durante años, generando incertidumbre sobre la delimitación del DPMT y paralizando actuaciones de rehabilitación, modernización y mejora energética de los establecimientos hoteleros.
- b) Los deslindes deben responder a criterios técnicos homogéneos en tramos costeros continuos, con motivación reforzada cuando se alteren criterios previamente aplicados. Se ha constatado la aplicación de criterios diferenciados en zonas colindantes con características homogéneas.
- c) La reforma reglamentaria debe reforzar hitos procedimentales claros, obligación de resolución expresa cuando se supere el plazo legal, y mecanismos de priorización de expedientes por su impacto territorial y relevancia sectorial.

SÉPTIMA. — SOBRE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS E INFORMES SECTORIALES

Se alega que:

- a) Tras el traspaso de funciones a las comunidades autónomas (*Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral*), el Reglamento debe delimitar con mayor precisión el alcance de la intervención estatal: supuestos tasados, carácter vinculante o no del informe, plazo máximo de emisión y consecuencias de su no emisión en plazo.
- b) La indeterminación normativa provoca solicitudes sistemáticas de informes incluso cuando la afección al DPMT es inexistente o mínima, duplicidades entre órganos y retrasos acumulativos que se trasladan al administrado.
- c) El informe sectorial no debe convertirse en un elemento de bloqueo estructural del procedimiento, debiendo preverse consecuencias jurídicas expresas para la no emisión en plazo.

OCTAVA. — SOBRE SUPERFICIES DE INSTALACIONES EN PLAYAS (ARTS. 68 Y 69 RGC)

Se alega que:

- a) Los límites de superficie y la exigencia de una sola planta y sin sótano establecidos en los arts. 68 y 69 resultan excesivamente rígidos y no atienden a la heterogeneidad del litoral español. Existen instalaciones preexistentes con más de una planta construidas en cumplimiento de la normativa vigente que quedarían fuera del marco legal.
- b) Se propone que estos artículos mantengan un marco de referencia básico, pero habiliten expresamente la modulación de superficies, distancias y configuraciones en función de criterios objetivos: anchura y morfología de la playa, intensidad de uso, estacionalidad, planificación municipal y autonómica aplicable, y condiciones ambientales del tramo.

IV. SOLICITUDES CONCRETAS

Se solicita:

- 1.** Que el plazo máximo de las concesiones para actividades económicas sea, como mínimo, de 50 años, equiparándose a las instalaciones de servicio público, con posibilidad de modulación en función de la inversión acreditada.
- 2.** Que la regulación del procedimiento de concurrencia competitiva se incorpore mediante reforma legislativa, no reglamentaria.
- 3.** Que se establezcan criterios de adjudicación equilibrados donde el componente económico tenga peso limitado y no dominante, primando la solvencia técnica, la sostenibilidad, el empleo y la integración paisajística.
- 4.** Que se prevea un régimen de continuidad condicionada para concesionarios que acrediten inversión, cumplimiento y adaptación ambiental, evitando la ruptura abrupta de expectativas legítimas.
- 5.** Que la Disposición Transitoria Primera permita la tramitación de los procedimientos en curso conforme a la normativa vigente al momento de su inicio.
- 6.** Que la Disposición Transitoria Segunda amplíe la fecha de corte para el cómputo de inversiones amortizables y garantice indemnización plena en caso de revocación.
- 7.** Que se refuerce la obligación de resolución en plazo de los procedimientos de deslinde, concesión y autorización, con mecanismos de impulso y priorización.
- 8.** Que el canon se vincule al uso efectivo y a la superficie realmente explotada, y se evite la doble imposición material con cánones autonómicos.
- 9.** Que se mantengan las superficies de los arts. 68 y 69 como marcos de referencia modulables, eliminando la exigencia de una sola planta.
- 10.** Que se delimite con precisión el régimen de informes sectoriales, estableciendo plazos, carácter y consecuencias de su no emisión.

V. CONCLUSIÓN

La adaptación del régimen concesional del DPMT a las exigencias de la Directiva de Servicios es necesaria, pero debe realizarse respetando los principios de jerarquía normativa, proporcionalidad, seguridad jurídica y confianza legítima.

El litoral español presenta una singularidad estructural en el contexto europeo. El sector turístico vinculado al litoral constituye un componente esencial del PIB nacional. La explotación ordenada del litoral sostiene inversiones privadas significativas y un volumen relevante de empleo directo e indirecto, cuya estabilidad depende de un marco regulatorio previsible y equilibrado.

El Derecho de la Unión no impone la homogeneización absoluta de los modelos concesionales, sino que permite su adaptación conforme a las particularidades estructurales de cada Estado miembro, siempre que se respeten los principios de transparencia, concurrencia y no discriminación.

Una reforma que ignore estos principios puede cumplir formalmente con el mandato europeo, pero fracasar en su sostenibilidad práctica y en su aceptación económica y social. La mejor defensa del litoral no se consigue expulsando o desincentivando a todos los operadores; se consigue seleccionando y manteniendo modelos empresariales que acrediten inversión, calidad, adaptación, cumplimiento y utilidad social.

Hay que superar modelos pretéritos de gestión de los espacios públicos asociados a la prohibición y limitación cuasi absoluta de actividades en el ámbito del litoral. Gestionar significa intervenir para ordenar, regular y establecer un marco jurídico claro y transparente para todos los operadores.