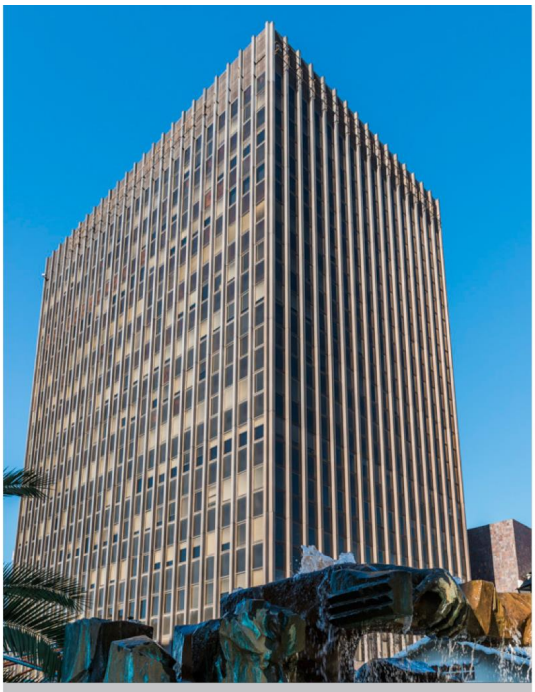

ALERTA

MEDIO AMBIENTE

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

31 de mayo de 2013

Para más información pueden ponerse en contacto con:

Ernesto García-Trevijano Garnica
(+34) 91 521 01 04
ernestogtrevijano@gtavillamagna.com

Marta Plaza González
(+34) 91 521 01 04
martaplaza@gtavillamagna.com

GTA VILLAMAGNA
ABOGADOS

Alerta Medio Ambiente

Mayo 2013

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 (ñ**Ley 2/2013**ò)

Hoy ha entrado en vigor la Ley 2/2013, en virtud de la cual (i) se realiza una modificación parcial de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (ñ**Ley de Costas**ò); (ii) se establece un nuevo régimen de prórroga extraordinaria y selectiva de las concesiones otorgadas al amparo de la legislación anterior; y (iii) se establece un conjunto heterogéneo de disposiciones que complementan la modificación de la Ley de Costas.

Las novedades normativas más relevantes son las siguientes:

I.- MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY DE COSTAS.

1. Definición del dominio público marítimo terrestre

Se introducen algunas precisiones en la descripción del dominio público marítimo-terrestre (ñ**DPMT**ò), como son las definiciones de las dunas, bermas, escarpes, esteros, marismas, marjales y albuferas. Con respecto a las dunas, el criterio para su inclusión en el DPMT consistirá en determinar si son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

Se realiza una remisión a los criterios técnicos que se establecerán en virtud de un reglamento posterior para delimitar la zona marítimo-terrestre.

Así mismo, se excluyen expresamente aquellos terrenos inundados artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas, siempre que antes de la inundación no fueran de domino público.

2. Deslindes

La Ley de Costas obliga a la Administración a notificar al Registro de la Propiedad el acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, debiendo el Registrador practicar una nota marginal en el folio de las fincas correspondientes, con la advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde.

Se introduce un artículo 13 bis en la Ley de Costas, en el que se contempla la posibilidad de revisar los deslindes cuando se altere la configuración del DPMT. En tales casos, los propietarios de los terrenos que se incorporen al DPMT pasarán a ser titules de una concesión por 75 años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon.

Los titulares de obras e instalaciones que tras la revisión del deslinde se incorporen a la zona de servidumbre de protección, podrán realizar obras de mejora y consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura, ni superficie de las construcciones existentes y supongan una mejora de la eficiencia energética.

Además, se incluyen las siguientes previsiones específicas a través de diversas disposiciones adicionales:

(i) la líneas de deslinde se publicarán en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (ñ**MAGRAMA**ò);
(ii) la Administración General del Estado deberá iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados por la Ley 2/2013; y
(iii) se establecen reglas particulares para el deslinde de determinados paseos marítimos y respecto de la Isla de Formentera.

3. Tramos de DPMT en situación de regresión

Se incorpora un régimen específico para los tramos del litoral que se encuentren en riesgo grave de regresión, situación ésta que se producirá cuando se verifique un retroceso en la línea de orilla en los términos que se establezcan reglamentariamente, y siempre que no puedan recuperar su estado anterior por procesos naturales.

La situación de regresión, que exigirá una declaración formal, tiene como efectos jurídicos los siguientes: (i) la limitación de las ocupaciones, pues no podrán otorgarse nuevos títulos de ocupación; (ii) la posibilidad de que la Administración realice actuaciones de protección o restauración, incorporando la obligación de que los beneficiarios colaboren mediante contribuciones especiales; y (iii) la posibilidad de que se declare la extinción de las concesiones existentes, en el supuesto de que las obras o instalaciones estén en riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar.

4. Playas

En relación con el uso de las playas, se determina que el posterior desarrollo reglamentario establezca un régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos y para los tramos de playa naturales (los contiguos a espacios protegidos o suelo rural), determinando que respecto de estos últimos se impondrá un nivel de protección elevado y se restringirán las ocupaciones.

Se contempla la posibilidad de autorizar eventos de interés general con repercusión turística, siempre que se cumplan determinados requisitos.

5. Aumento del plazo de duración de las autorizaciones y de las concesiones

Se amplía el plazo de duración de las autorizaciones (sobre actividades sin obras en las que concurran circunstancias especiales de intensidad o peligrosidad, así como la ocupación del DPMT con instalaciones desmontable) pasando de 1 a 4 años. Del mismo modo, el otorgamiento de una concesión para la ocupación de los bienes de DPMT con obras o instalaciones no desmontables amplía su duración máxima que pasa de 30 a 75 años.

6. Establecimiento de limitaciones al uso privativo de los bienes objeto de la concesión por razones de interés público

El concesionario de DPMT deberá garantizar el libre acceso y tránsito de autoridades por razones de defensa nacional, salvamento, represión del contrabando, etc. Así mismo, por razones de seguridad en el tráfico marítimo, se podrán depositar en los terrenos objeto de concesión, las embarcaciones y sus pertrechos.

7. Reconocimiento del derecho a la transmisión de concesiones de DPMT por actos inter vivos

Se reconoce el derecho a la transmisión por actos *inter vivos* con carácter general, sin sujeción a supuestos específicos, manteniéndose la transmisión *mortis causa* que ve ampliado el plazo para comunicar la voluntad de subrogación por el causahabiente de 1 a 4 años

La transmisión *inter vivos* queda condicionada a que con carácter previo la Administración reconozca el cumplimiento, por parte del adquirente, de las condiciones establecidas en la concesión. Si no se produjera dicho reconocimiento, que entendemos debe ser expreso (en la medida en que no se pueden adquirir facultades sobre dominio público por silencio administrativo), y se materializara la transmisión, se incurriría en causa de extinción de la concesión.

8. Ampliación de los supuestos de extinción de la concesión y aplicación de las prohibiciones de contratar

Para ser titular de una concesión será preciso no estar incurso en ninguna de las prohibiciones de contratar contempladas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la cuales pasan también a considerarse como causas de extinción de las concesiones de DPMT.

Se añade la extinción de la concesión por la declaración de concurso del titular, que sólo se producirá con la apertura de la fase de liquidación, o cuando con anterioridad a dicha fase no se prestaran las garantías suficientes a juicio de la Administración.

Será también causa de revocación de la concesión la existencia de un riesgo cierto de que las obras e instalaciones objeto de la concesión puedan ser alcanzadas por el mar. En todo caso, se procederá al levantamiento y retirada de las obras e instalaciones del DPMT y de su zona de servidumbre de protección.

Además se amplía el plazo de 12 a 18 meses para notificar la resolución del procedimiento por el que se declare la extinción del derecho a la ocupación.

9. Sobre la determinación del canon por la concesión o la autorización de ocupación o aprovechamiento del dominio público

La base imponible del canon, que anteriormente se correspondía con la valoración del bien ocupado y se determinaba por equiparación al valor asignado a efectos fiscales a los terrenos contiguos a sus zonas de servidumbre, pasa a determinarse según el mayor de los siguientes valores: (i) el valor catastral, (ii) el comprobado por la Administración a efectos fiscales, (iii) el precio, contraprestación o valor de adquisición declarado por el sujeto pasivo; aplicables a los terrenos contiguos a sus zonas de servidumbre que tengan un aprovechamiento similar a los usos que se propongan para el dominio público. En caso de no existir un aprovechamiento similar se incluyen reglas especiales.

Se añaden también reglas especiales en cuanto a la valoración de (i) ocupaciones de infraestructuras de saneamiento, abastecimiento, electricidad y comunicaciones, de interés general, (ii) ocupaciones de obras e instalaciones en el mar territorial, y (iii) ocupaciones de obras e instalaciones ya existentes.

Por otro lado, se prevé la reducción de un 75% del canon de ocupación en los títulos otorgados a entidades náutico-deportivas para el desarrollo de sus actividades de carácter no lucrativo.

Se amplía a autorizaciones de duración superior a un año (no sólo respecto concesiones), la obligación de actualización anual automática del canon, cuando éste fuera establecido o revisado aplicando la Orden de 30 de octubre de 1992.

10. Sobre el establecimiento de contribuciones especiales

Se podrán establecer contribuciones especiales mediante Real Decreto por la obtención de un beneficio especial derivado de la ejecución de obras en DPMT (la base imponible no podrá superar el 50% del valor de dichas obras). Serán sujetos pasivos, especialmente, los titulares de derechos de ocupación, así como los propietarios de fincas y establecimientos colindantes. El importe total de la contribución especial se repartirá entre los sujetos pasivos atendiendo a criterios objetivos, como la superficie de las concesiones, el plazo restante para la extinción del derecho de ocupación, etc.

11. Modificaciones del régimen sancionador

Se modifica el régimen sancionador de la Ley de Costas aclarándose y concretándose los elementos integrantes de las distintas infracciones tipificadas y la clasificación de las mismas, al listarse de forma más detallada aquellas que son consideradas graves y leves. Así mismo, se introduce como nueva infracción ñ*el falseamiento de la información suministrada a la Administración*ò en relación con las obligaciones de información establecidas en la Ley.

A su vez, se amplían los sujetos responsables de las infracciones ya que, junto con (i) los promotores de la actividad infractora, (ii) el empresario que la ejecute y (iii) el técnico director de la misma (como ya se preveía), también será responsable (iv) ñ*cualquier otro sujeto que intervenga por acción y omisión en la comisión del hecho constitutivo de la infracción*ò. De igual manera, resulta novedosa la declaración del carácter solidario de las consecuencias derivadas de la infracción en caso de existir más de un sujeto responsable.

En cuanto al régimen de prescripción de las infracciones, se reducen los plazos anteriormente

establecidos, de tal forma que las infracciones graves prescribirán a los 2 años (antes 4 años) y las leves a los 6 meses (antes 1 año) desde su total consumación, regulándose ahora también la prescripción de las sanciones que lleguen a imponerse, siendo el plazo de prescripción de 2 años para las sanciones graves y de 1 año para las leves. Finalmente, se señala ahora expresamente que la obligación de restituir las cosas o de reponerlas a su estado anterior sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal en que se incurra (obligación que ya existía) prescribirá a los 15 años.

Por lo que se refiere a la cuantía de las sanciones, se procede a su actualización a euros manteniendo y ampliando el régimen detallado de los límites máximos y mínimos de las multas correspondientes a las distintas infracciones, así como de los elementos que deben considerarse para la concreta fijación de la sanción pecuniaria.

12. Régimen transitorio de instalaciones y edificaciones preexistentes a la Ley de Costas.

Una de las modificaciones más relevantes se produce en relación con el régimen transitorio establecido en la Ley de Costas.

Así, respecto de los titulares de terrenos que tras la entrada en vigor de la Ley de Costas estén en zona de DPMT, el nuevo apartado 2 de la disposición transitoria primera establece que podrán solicitar una concesión para mantener la ocupación y uso del terreno por plazo de 30 años.

Dicha concesión se concederá de forma automática, salvo en el supuesto de instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (ñ**LPCIC**ò), cuyo otorgamiento requerirá previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en que se encuentre la instalación. Dicho informe determinará los efectos que la instalación tiene para el medio ambiente e incluirá, cuando proceda, las condiciones que debe contemplar la concesión para garantizar una adecuada protección del medio ambiente. Ahora bien, tal informe no tiene carácter vinculante, sino que se califica como ñdeterminanteò y se permite a la Administración General del Estado que pueda apartarse de su contenido por ñ*razones de interés general*ò, debidamente motivadas en la resolución por la que se acuerde el otorgamiento o no de la correspondiente concesión. La falta de emisión del informe en el plazo de 3 meses, permitirá proseguir las actuaciones.

Además, en concordancia con la exclusión general del DPMT de los terrenos inundados artificialmente, se introduce un nuevo apartado 5 en la disposición transitoria primera que excluye del DPMT aquellos terrenos calificados como privados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas que ñ*hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas*ò aun cuando sean naturalmente inundables. Tales terrenos quedan sometidos al régimen de la zona de servidumbre de protección.

Otra novedad relevante se produce en relación con las obras e instalaciones realizadas de conformidad con la normativa anterior a la Ley de Costas pero que sean contrarias a ésta o que hayan sido legalizadas posteriormente por razones de interés público. Mediante la modificación de la disposición transitoria cuarta se ha ampliado la capacidad de los propietarios de realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización, siempre que no se produzca un incremento del volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes. Así, tales obras serán posibles en aquellas instalaciones que se sitúen en DPMT aun cuando se prevea su demolición una vez expire la concesión otorgada a las mismas.

Ahora bien, igual que ocurre con carácter general respecto de la mejora de instalaciones en la zona de servidumbre de protección, dichas obras deberán suponer una mejora de la eficiencia energética y un ahorro en el consumo de agua.

13. Urbanizaciones Marítimo-Terrestres

Mediante una nueva disposición adicional décima, se introduce el régimen urbanístico de aquellos ñ*núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados*ò, denominados urbanizaciones marítimo-terrestres.

La construcción de estas urbanizaciones se somete al régimen establecido en dicha disposición adicional décima, en cuanto a los efectos jurídicos para los terrenos privados convertidos en canales y sus terrenos adyacentes.

Así, se incorporarán al DPMT aquellos terrenos que sean inundados por invasión del mar o de los ríos al convertirlos en canales navegables, hasta donde se hagan sensibles los efectos de las mareas.

Sin embargo, no se incluirán en el DPMT (si no lo fueran antes de la construcción de los canales) aquellos terrenos de propiedad privada colindantes a las viviendas de la urbanización y retranqueados respecto de un canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable que se inunden como consecuencia de excavaciones con destino a estacionamiento náutico colectivo y privado. Ahora bien, los derechos de uso de los amarres situados frente a las viviendas contiguas a los canales se vinculan a la propiedad de la vivienda y solo serán transmisibles junto a ella.

Tampoco se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados, si bien la servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras de creación de canales mantendrá su vigencia.

Además, se exige que la construcción de la urbanización marítimo-terrestre prevea el tránsito y acceso a los canales a través de viales, en la forma que se establezca reglamentariamente, lo que hace prever que la ribera de los canales no podrá ser de uso privativo.

Por último, se establece que la construcción de estos canales y zonas de estacionamiento náutico en ningún caso afectará a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, si bien la concreción de este aspecto se remite a lo que reglamentariamente se disponga en el futuro.

14. Bienes de interés cultural

Se introduce una nueva previsión respecto de los bienes declarados de interés cultural situados en DPMT, que quedarán sujetos al régimen concesional previsto en la Ley. Para ello, se podrá otorgar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la fecha de la declaración de interés cultural.

Así mismo, los bienes declarados de interés cultural que se encuentren situados en el DMPT, la zona de servidumbre de tránsito, de servidumbre de protección o de influencia, se les aplicarán las medidas correspondientes a su calificación, con preferencia a lo dispuesto en la Ley de Costas.

15. Otras modificaciones de la Ley de Costas

Se establece la obligación de la Administración del Estado de inscribir los bienes de DPMT una vez practicado el deslinde, siguiendo el criterio general establecido por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, con el propósito de lograr la concordancia entre la realidad física de la costa y el Registro de la Propiedad. Para cumplir con esta obligación de inscripción, se concede a la Administración General del Estado un plazo de 2 años, desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

Se aplicarán criterios estrictamente técnicos para deslindar la costa con la consiguiente seguridad jurídica para propietarios, concesionarios y usuarios.

Así mismo, mediante nueva disposición adicional duodécima de la Ley de Costas, se prevé la incorporación de los bienes inmuebles al Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, en los términos previstos en el

Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en particular en lo que se refiere a la utilización de la referencia catastral y las obligaciones de comunicación, colaboración y suministro de información a través de medios telemáticos.

II.- OTRAS PREVISIONES DE LA LEY 2/2013

1. Prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior

Sin suponer una modificación del texto de la Ley de Costas, uno de los elementos más destacables de la Ley 2/2013 es la de permitir la prórroga de la concesiones otorgadas conforme a la normativa anterior para la ocupación del DPMT, aplicándose igualmente a los titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento de acuerdo con la disposición transitoria primera de la Ley de Costas (instalaciones preexistentes a la Ley de Costas). Se establece como excepción que esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en las zonas de servicios de los puertos.

La prórroga podrá solicitarse desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013 y hasta la extinción del plazo por el que se concedió la concesión. El plazo de la nueva prórroga, que se computará desde la fecha de la solicitud, no excederá de 75 años, contemplándose que, en función de los usos, podrá fijarse un plazo de duración inferior y establecer, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal.

Ahora bien, la prórroga de concesiones que amparen ocupaciones para usos destinados a instalaciones e industrias incluidas en el ámbito de aplicación de la LPCIC, requerirá el previo informe del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en que se encuentre la instalación. Tal informe no tiene carácter vinculante, sino que se califica como ñdeterminanteò y se permite a la Administración General del Estado que pueda apartarse de su contenido por ñrazones de interés generalò, debidamente motivadas en la resolución por la que se acuerde el otorgamiento o no de la correspondiente concesión. La falta de emisión del informe en el plazo de 3 meses, permitirá proseguir las actuaciones

Las concesiones prorrogadas se regirán en todo lo demás por lo dispuesto en la Ley de Costas.

2. Sobre el reintegro del dominio en determinados supuestos

Aquellas personas que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del DPMT por aplicación de la Ley de Costas, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de los bienes que por aplicación de la Ley 2/2013 dejen de formar parte del DPMT, una vez revisados los correspondientes deslindes.

Así mismo, aquellas personas que, a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, sean titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres, que dejen de formar parte del DPMT por aplicación la misma, serán reintegrados en el dominio de dichos bienes, una vez revisados los correspondientes deslindes.

3. Otras previsiones

La Ley 2/2013 incorpora adicionalmente diversas previsiones en sus disposiciones adicionales y transitorias, pudiendo destacarse las siguientes:

i. La nueva normativa será aplicable a los procedimientos administrativos en tramitación, sin perjuicio del mantenimiento de la validez de los actos de trámite que no produzcan un efecto contrario a la ley.

ii. Se permite que las concesiones que amparan la ocupación de puertos que no sean de interés general, o las derivadas de contratos de concesión obra pública para la construcción de estos, puedan prorrogarse en los mismos

términos y condiciones establecidos en la legislación de puertos de interés general.

iii. Se excluyen del DPMT los terrenos de determinados núcleos de población enumerados en el Anexo de la Ley 2/2013, en la extensión determinada en la planimetría adjunta. Los términos municipales afectados por esta medida son Alicante, Santa Pola, Xilxes, Castelló dôEmpuries, Castell Platja dôAro, Punta Umbría, Isla Cristina, Málaga, Moaña y Oliva.

iv. En atención a las extraordinarias circunstancias económicas, se acuerda que las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en DPMT antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, que deban ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial, continúen temporalmente su actividad, en el mismo emplazamiento, en las condiciones de servicio y explotación que sean necesarias para cumplir los objetivos medioambientales exigidos por la normativa aplicable. Cuando las circunstancias económicas lo permitan, deberán iniciarse las actuaciones tendentes a la sustitución de dichas instalaciones de acuerdo con criterios de sostenibilidad de las inversiones.

v. En relación con la incidencia del cambio climático en el DPMT, se prevé que el MAGRAMA elabore en el plazo de 2 años una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. Las Comunidades Autónomas, a las que se hayan adscrito terrenos de DPMT, presentarán en el mismo plazo al MAGRAMA, para su aprobación, un Plan de adaptación de dichos terrenos y las estructuras construidas sobre ellos.

vi. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013 será posible instar la aplicación del régimen establecido en el apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, que contiene diversas previsiones sobre los terrenos clasificados como suelo urbano y que estén ubicados en la zona de servidumbre de protección y de influencia, a núcleos o áreas que no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que cumplan determinados requisitos, requiriéndose para ello informe favorable del MAGRAMA.

*** * ***

El contenido de la presente Alerta tiene carácter meramente informativo. Cualquier decisión o actuación basada en su contenido deberá ser objeto del adecuado asesoramiento profesional

GTA VILLAMAGNA
ABOGADOS

C/ Marqués de Villamagna
núm. 3, 5º Madrid 28001
www.gtavillamagna.com