

Algunas novedades relevantes de la Ley 2/2013 en relación con la ordenación del territorio, el urbanismo y la eficiencia energética

*28 de junio de 2013
Colegio de Arquitectos de Cádiz*

Rafael Fernández Bautista
Abogado. Doctor en Derecho. Técnico Urbanista, miembro de:



ÍNDICE

1. Introducción
2. Principales novedades
3. Comentarios y reflexiones

1. INTRODUCCIÓN

- Es objeto de esta ponencia exponer, de forma sucinta, algunas de las cuestiones de la Ley 2/2013 que mayor incidencia tienen sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la eficiencia energética.
 - En relación con las dos primeras materias (y sus “técnicas” propias): como la originaria Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (“LC”), la Ley 2/2013 incide sobre las mismas.
 - El ejemplo más evidente es el de las limitaciones a las propiedades situadas más allá del DPMT.
 - ✓ La servidumbre de protección al fin y al cabo es una protección eminentemente urbanística (Meilán Gil, J.L., en “Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de la Ley de Costas”, *RDU* n° 108/1988.)
 - La regulación, como es obvio, afecta a competencias autonómicas y municipales.

1. INTRODUCCIÓN

- ✓ La cuestión fue resuelta, en su mayor medida, por la STC 149/1991, que es también utilizada por el legislador estatal actual para justificar (EM de la Ley 2/2013) sus títulos competenciales en relación con la regulación del litoral, ya que al final validó la mayoría de la LC.
- En relación con la eficiencia energética: aspecto cada vez más tratado en la normativa estatal. Vid. (i) el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de los edificios, (ii) o la Ley de Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbanas.
 - No obstante, nos vamos a referir a esta cuestión al hilo del tratamiento de las anteriores (sin perjuicio de otra referencia en el nuevo artículo 13.bis LC).

2. PRINCIPALES NOVEDADES

1. En primer lugar, debemos referirnos a las nuevas determinaciones en relación con la servidumbre de protección.
 - Antes de la LC, las limitaciones a las propiedades más allá del DPMT tenían por objeto la garantía del acceso y la vigilancia marítima. Con la LC, especialmente se pretende la protección del DPMT a través de la delimitación de los derechos y deberes asociados a su ámbito o entorno más inmediato (Aguirre i Font, J.M., en “El règim jurídic del litoral català”, 2012). Nos encontramos con:
 - a) Servidumbre de tránsito (antigua servidumbre de vigilancia territorial).
 - b) Servidumbre de acceso al mar.
 - c) Servidumbre de protección.
 - d) Zona de influencia.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- Pues bien, la Ley 2/2013 incide especialmente sobre la servidumbre (legal) de protección.
 - Fue una nueva tipología de servidumbre que se incorporó a la LC sustituyendo a la anterior de salvamento (que era de 20 metros).
 - Se establece como zona afectada: 100 metros, zona medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, aunque puede ser ampliada hasta un máximo de otros 100 metros si es necesario *“asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate”*.
 - En la práctica, ha generado diversas problemáticas.
 - Es interesante la STS de 29 de junio de 2009 (carácter restrictivo de las autorizaciones en esta zona).

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- También competenciales (por ejemplo, la STC 149/1991 determinó que las autorizaciones para los usos permitidos en esta zona las debía conceder la Comunidad Autónoma y no la Administración General del Estado).
- Regulada en los artículos 23 a 26 de la LC y 43 a 50 de su Reglamento.
- Se estableció su aplicación a los tramos de costa que, teóricamente, todavía no estaban urbanizados y en los cuales los propietarios afectados no tenían un “derecho de aprovechamiento consolidado”, a los efectos de evitar (como decía la LC) supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- Cabe destacar las siguientes novedades introducidas por la Ley 2/2013:

A. En relación con el articulado de la LC que se ve modificado:

- Novedad: artículo 26.3 LC, que permite reducir la zona hasta un mínimo de 20 metros en los *“márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas... en atención a las características geomorfológicas, a sus ambientes de vegetación, y a su distancia respecto de la desembocadura, conforme a lo que reglamentariamente se disponga.”*
- En materia de usos y construcciones prohibidas: nuevo artículo 25.1.c), en cuanto prohíbe *“[l]as actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas.”*
- Modificación artículo 25.2, sobre actividades, obras e instalaciones que *“con carácter ordinario”* se permiten en esta zona.
- Se añade el artículo 25.4: remisión al Reglamento para que establezca las condiciones para autorizar la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.

En cualquier caso, la publicidad siempre (i) deberá ser parte integrante o acompañar a instalaciones o actividades permitidas, (ii) y no ser incompatible con la finalidad de la propia servidumbre.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

B. Disposición Transitoria 1ª de la Ley 2/2013, que regula la “aplicación de la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”. A tal efecto:

- Permite la ampliación del régimen previsto en la DT 3ª de la LC (*“los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la presente Ley estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros”).*
- En definitiva, permite la posibilidad de reducir la servidumbre de protección a “núcleos de población” y “áreas”, estén o no delimitados por el planeamiento, como veremos.

Ahora bien, aunque se amplían los supuestos para reducir la servidumbre a 20 metros, se mantiene la regla general de los 100 metros.

- Se establece un plazo de 2 años desde que entra en vigor la Ley 2/2013 para que se pueda instar la aplicación del régimen de la DT3ª.3 LC a los núcleos o áreas que no estuvieran clasificados como suelo urbano cuando entró en vigor la LC pero que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- a) En municipios con planeamiento: terrenos que
 - o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos 1/3 de su superficie,
 - o bien, careciendo de alguno de dichos requisitos, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en 2/3 partes de su superficie.
- b) En municipios sin planeamiento: terrenos que
 - o bien cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y estuvieran consolidados por la edificación en al menos 1/3 de su superficie,
 - o bien, careciendo de alguno de dichos requisitos, estuvieran comprendidos en áreas consolidadas por la edificación como mínimo en la mitad de su superficie.
- En definitiva, nos encontramos con los requisitos “clásicos” de la legislación “urbanística” para la clasificación del suelo urbano, junto con la consolidación de la edificación.
 - Aguirre i Font, JM (“El régimen jurídico del litoral”, 2012) entiende que es una reforma pensada sobre todo para Galicia, por su similitud con la DA 3ª de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (declarada inconstitucional por SSTC 87/2012 y 137/2012).
 - ¿Aplicación de la fuerza normativa de lo *fáctico*?
 - ¿Contradicciones con la Ley de Suelo: condiciones fácticas /jurídicas?

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- Tal régimen se aplicará a los núcleos o áreas:
 - a) delimitadas por el planeamiento,
 - b) y, si no existe, serán delimitados por la Administración urbanística.
- Y, además, será necesario en ambos supuestos un informe previo favorable del MAAMA (a emitir en un plazo de 18 meses, si no el silencio es positivo).

Si la Administración ya ha delimitado o clasificado como suelo urbano a los núcleos o áreas afectados por esta disposición, debe solicitar el referido informe en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013 (se deberá también emitir en un plazo de 18 meses, si no el silencio también será positivo).
- Naturaleza del silencio.
- Concepto “instar” y no remisión a Reglamento.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- En cualquier caso, en aplicación de este régimen no se permitirá la autorización de las siguientes construcciones:
 - a) Edificaciones para residencia o habitación.
 - b) Construcción o modificación de vías de transporte y las de intensidad o tráfico relevante, como sus áreas de servicio.
 - c) Las actividades de destrucción de yacimientos de áridos de acuerdo con nueva redacción de la Ley 2/2013.
 - d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.
 - e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.
 - f) La publicidad (carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales).
- C. Remisión a la modificada Disposición Transitoria 4ª de la LC para determinadas obras posibles también en la servidumbre de protección.
- D. La suspensión de acuerdos de los entes locales por la AGE (nuevo artículo 119.2 LC).
 - “Cláusula antialgarrobicos”.
 - Puede suponer una invasión de competencias locales.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

14

ESPAÑA



Dos bañistas pasan delante del hotel legal construido en la playa de El Algarrobico, en el Cabo de Gata (Almería). (AFP)

El Gobierno podrá paralizar licencias municipales que perjudiquen al litoral

La reforma de la Ley de Costas incluye una «cláusula antialgarrobicos»

Viene de primera página

El objetivo de esta cláusula es evitar casos como el del polvoroso hotel legal del Cabo de Gata (Almería), que, una vez construido, es muy difícil de mover. El Gobierno quiere sacar de forma catalina, sin tener que esperar a que se inicien las obras, para evitar que nos encontremos ante hechos consumados, en palabras de la vicepresidenta del Gobierno.

La intención es impedir cualquier urbanización tanto en el dominio marítimo-terrestre (que comprende la playa y la costa hasta el alcance de las olas en los meses temporales concedidos, y es de competencia estatal) como en la zona congeada de servidumbre, que abarca los 100 primeros metros tierra dentro desde

el límite interior de la ribera (competencia municipal y autonómica). El Ministerio elaborará así de forma automática cualquier licencia municipal que dé carta blanca a estas urbanizaciones, aunque sean autorizadas por los gobiernos regionales. Este derecho de suspensión ya lo ha estado ejerciendo antes en el dominio público marítimo-terrestre, pero no en la zona de servidumbre.

El Consejo de Ministros dio ayer el visto bueno al anteproyecto de reforma de la Ley de Costas, un texto que previsionalmente incluirá en septiembre su trámite parlamentario, tras someterse a consulta del Consejo Asesor del Medio Ambiente. El borrador de 24 páginas, modifica sustancialmente la norma de 1988,

que, según el Gobierno, creó «sinseguridad jurídica» en los ciudadanos con casa en la playa y no soluciona los problemas ambientales. La principal novedad es la competencia «voluntaria» con que se combatirán las nuevas edificaciones. El artículo 10, que modifica el 119 del anterior redactado, dice: «El delegado del Gobierno, a instancia del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley, que prohíba

edificar en la zona de servidumbre. El cambio legislativo se hace de acuerdo con la Ley de Bases del Régimen Local, que permite al delegado del Gobierno suspender o adoptar actos o acuerdos municipales «que atenten gravemente al interés de España». Es decir, urbanizar en primera línea de playa es un atentado grave contra nuestro país. El secretario de Estado de Medio Ambiente, Federico Ramos de Armas, explicó ayer que el mecanismo de suspensión se pondrá en marcha «de forma inmediata» por la vía administrativa en cuanto se tenga noticia de la concesión de una licencia contraria a la ley, unos indicios de recurrir judicialmente. «No se va a permitir que se ponga un ladrillo sin el

control del Estado», afirmaron fuentes del Ministerio.

Mientras el Gobierno blinda costa de futuras urbanizaciones, dirige a los propietarios de las ya edificadas en dominio público marítimo-terrestre, que pasaron a mans del Estado en 1988. Entonces dio los antiguos derechos de usufructo durante 30 años, prorrogables a 60 años, a quienes se acordara su propiedad. Estas viviendas no se podían comprar ni vender y en 2018 comenzaron a vencer las concesiones, por lo que, en teoría, iban a ser derribadas.

«Mala imagen» española. La reforma legal amplía a 75 años más las concesiones y, además, permite la compra-venta en respuesta a las quejas presentadas en el Parlamento Europeo por miles de turistas extranjeros. Muchos de ellos compraron la casa en la playa sin saber que, en realidad, era ilegal. «Esto podía pasar, era muy mala imagen de cara a los compradores extranjeros», afirmó Ramos. Las críticas a Europa eran tremendas. Hasta el crítico francés Michel Houellebecq que tiene casa en San José (Almería), habló del tema en su último libro, *El mapa y el territorio*.

Así que estas viviendas seguirán como están al menos hasta 2063, luego también, según fuentes del Ministerio, porque es muy caro tirar y reponerlos en la calle a miles de personas. Eso sí, tendrán que pagar un canon «símbólico».

La nueva ley es también un respiro para los chiringuitos (la concesión pasa de uno a cuatro años) y para los que tengan casas en zonas de servidumbre, que a partir de ahora podrán acometer reformas, siempre que no supongan un aumento de dimensiones e incluyan mejoras de eficiencia energética. El Gobierno también devuelve la propiedad a nuevos poblacionales, mediterráneos: las 1.000 familias que viven en ellos pasaron a ser comunitarios en 1989 y ahora recuperan sus casas.

ORBYT

> Videanalistas de M. Cabrera.

Rajoy lleva al TC a Andalucía y Euskadi por insumisión sanitaria

El decreto vasco desoye la exclusión médica de los 'sin papeles'

RAFAEL ALVAREZ / Madrid

De una tacada y por desobediencia el Gobierno lleva ayer al Tribunal Constitucional a dos comunidades autónomas. Al País Vasco le tira de las orejas por declararse objeto del apartado sanitario de la ministra Ana Mato y a Andalucía por instaurar un sistema propio de precios y selección de medicamentos que, a juicio del Ejecutivo de Rajoy, sólo le corresponde al Estado.

El recurso contra Andalucía se la continuación del presentado en abril y paralizado desde entonces. Pero el

moralejo a Euskadi es nuevo y está inspirado en un informe del Consejo de Estado del mismo jueves. La historia se remonta a abril cuando el Ministerio de Sanidad aprobó un decreto que, a partir del 1 de septiembre, cambiará el sistema de salud pública y como lo conocemos. Ese texto sustituye la asistencia sanitaria universal por otra reservada a la condición de asegurado. Así, una bolsa de ciudadanos, sobre todo los inmigrantes no regularizados, dejará de tener la tarjeta sanitaria, que permite a una persona acce-

der a la atención médica primaria y especializada. El texto garantiza a los no asegurados la asistencia de urgencia y la atención al parto. El decreto provocó una sacudida social y sanitaria que aún late, como la de la Sociedad de Medicina Familiar, que antequier instó a cierta insumisión y pidió a sus médicos que se ganaran atención y los sus pagos que están aquí. Para los que vengán a partir de ahora la Sociedad sí se mostró obediente con Mato. La reacción política más dura la protagonizó el País Vasco, que el 20

de junio aprobó un decreto que volvió a universalizar la atención e impidió el copago farmacéutico, instaurado recientemente por Sanidad. A Sanidad le chirrió la respuesta del lehendakari Patxi López. Junto al Ministerio de Hacienda, se puso a recurrir el decreto vasco ante el TC. El 2 y el 3 de julio, ambos ministerios enviaron sus quejas al Consejo de Estado.

En un informe del 12 de julio, el Consejo «a excepción del voto particular de Miguel Herrero» sostiene que el decreto vasco incurre en una «inobservancia jurídica» casi en su totalidad. Afirma que ampliar la cobertura sanitaria establecida por el Estado «no es la mecánica» entre las leyes centrales y autonómicas. Cree que extender la asistencia en una comunidad determinada «conlleva efectos perturbadores, como la rup-

tura del principio de igualdad, al configurar categorías de personas en el acceso a prestaciones en una parte del territorio que no lo tienen en resto». Con eso, más la consideración de que las CCAA «no pueden ampliar la cobertura financiera a una prestación según el copago con firme a las normas del Estado», Consejo dice que «existen fundamentos para objetar» el decreto vasco. Y sentencia que presenta «defectos jurídicos suficientes» como para ser impugnado ante el TC. La inobservancia no parece amenable. Ayer, ante otra de las reformas de Mato —la Ley Dependencia—, la consejera Gemma Zabaleta pidió a las diputaciones que no apliquen las medidas que «minoran el modelo de cuidados familiares». Más desobediencia, futuro recurso.



2. *PRINCIPALES NOVEDADES*

2. Importante es también la modificación operada en la DT 4ª LC

- En relación con las obras e instalaciones:
 - a) construidas con anterioridad a la LC sin la autorización o concesión entonces necesaria pero que se hayan legalizado por razones de interés público, o
 - b) aquellas construidas o que puedan construirse al amparo de licencia municipal y, en su caso, autorización de la Administración General del Estado otorgada anterioridad a la entrada en vigor de la LC, y
 - c) que resulten contradictorias a lo establecido en la LC.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- Para tales obras e instalaciones se aplican una serie de reglas:
 - a) Si ocupan terrenos de DPMT serán demolidas cuando se extinga la concesión pero, mientras, podrán hacer obras de:
 - reparación,
 - mejora,
 - consolidación y
 - modernización.

Pero siempre que no impliquen aumento de:

- volumen,
- altura ni
- superficie de las construcciones existentes.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

b) Si se emplazan en la zona de servidumbre de tránsito, se podrán hacer obras de:

- reparación,
- mejora,
- consolidación y
- modernización,

Pero siempre que no impliquen aumento de:

- volumen,
- altura ni
- superficie de las construcciones existentes, y sin que
- el incremento de valor de las obras pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Además de la correspondiente autorización urbanística será necesario la emisión de un Informe favorable de la Administración General del Estado (a emitir en 2 meses, si no el silencio será positivo).

2. PRINCIPALES NOVEDADES

c) Si se emplazan en la zona de servidumbre de protección, y en los términos de la DT 3ª para las distintas clases de suelo, se podrán hacer obras de:

- reparación,
- mejora,
- consolidación y
- modernización,

Pero siempre que no impliquen aumento de:

- volumen,
- altura ni
- superficie de las construcciones existentes, y sin que
- el incremento de valor de las obras pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Si las obras son objeto de demolición total o parcial, las nuevas construcciones deberán ajustarse a la LC.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

- Tales obras deberán (por tanto, con carácter imperativo):
 - a) Suponer una mejora en la eficiencia energética. Debiendo para ello obtener una certificación de eficiencia energética que acredite que se alcanza una mejora de dos letras o una letra B en materia de calificación energética.
 - b) Suponer un ahorro de consumo de agua, tanto de “boca” como para el riego (en este caso se fomentará el uso de recursos hídricos marginales).
 - c) Además, la autorización urbanística competente no se podrá obtener si no se ha presentado una declaración responsable en la que de manera expresa y clara se manifieste que las obras no supondrán aumento de volumen, altura ni superficie y que se cumple con los requisitos de eficiencia energética y ahorro de agua.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

Fuente de la primera foto: “Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente”. Slide 5 “Ejemplo de instalación turística cuya competitividad es posible mejorar”:



2. *PRINCIPALES NOVEDADES*

3. Exclusión legal de determinados núcleos de población del DPMT (remisión)
 - Disposición Adicional 7^a de la Ley 2/2013, con remisión a su Anexo.
4. Las urbanizaciones marítimo-terrestres (remisión)
5. Las “playas urbanas” y las “playas naturales” (remisión)

3. *Comentarios y reflexiones*

1. Excesiva remisión al Reglamento.
2. Oportunidad de un texto refundido de la LC.
 - Especialmente a efectos clarificadores, no tanto porque la Ley 2/2013 altere toda la estructura básica y principios fundamentales de la LC.
 - No obstante siguen existiendo numerosos conceptos jurídicos indeterminados.
3. Nuevamente, posibles contradicciones con títulos competenciales autonómicos y potestades municipales.
 - Aunque la LC es de “mínimos”.
4. ¿Puede suponer una disminución sustancial del ámbito de protección?
 - En aplicación DT 1ª Ley 3/2012, problemática a la hora de acreditar la concurrencia de los requisitos varios lustros después de la entrada en vigor de la LC. Ya que lo relevante sigue siendo que el año de referencia es el 1988, siendo relativamente “poco importante” la clasificación urbanística posterior. Necesidad de atender al caso concreto.
 - No obstante, importancia de la revitalización de los usos turísticos y no sólo del “residencial puro”. Oportunidad de la “renovación” y para ello se ha ampliado el régimen del “fuera de ordenación” (“terminología” estatal)/“volumen disconforme”. Revalorización económica del litoral y mejora de la competitividad.
 - Necesidad de revisión de una norma “complicada” y que ha generado excesiva conflictividad.

3. Comentarios y reflexiones

5. Es necesario fomentar la participación ciudadana.
6. Oportunidad de activar la adquisición pública de terrenos.

* * *

Gracias por su atención

* * *

rafael.fernandez.bautista@es.pwc.com

Tel.: +34 932 532 700

Landwell - PricewaterhouseCoopers Tax & Legal Services, S.L.
Avenida Diagonal, 640 - 08017 Barcelona