



MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

INGURUMENEKO ESTATU IDAZKARITZA	SECRETARIA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE
ITSASERTZ ETA ITSASOAREN ZUZENDARITZA NAGUSIA	DIRECCIÓN GENERAL DE LA COSTA Y EL MAR
EUSKAL HERRIKO ITSASERTZ MUGARTEA	DEMARCACIÓN DE COSTAS DEL PAÍS VASCO

O F I C I O / O F I Z I O A

S/REF / S/ERREF:

NIREF / G/ERREF: DES01/00/48/0005-DES04/01 (DL-93 VI)

FECHA / DATA:

ASUNTO / GAIA: Rectificación deslinde por
corrección Servidumbre de Protección

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL
RETO DEMOGRÁFICO

Dirección General de la Costa y el Mar
Subdirección General de Dominio Público
Marítimo-Terrestre
Plaza San Juan de la Cruz, 10
28071 MADRID

Expediente de rectificación de deslinde, por corrección de la servidumbre de protección, en el tramo de unos 950 m, comprendido aproximadamente entre los vértices M-87 a M-124, en coordenadas actualizadas a ETRS89, del deslinde aprobado por O.M. de 07 de septiembre de 2004, T.M.: Murueta (Bizkaia).

Siguiendo con la tramitación del expediente, una vez realizados los trámites de información pública y petición de informes al Ayuntamiento y a la Comunidad Autónoma, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 44.5 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, modificado por Real Decreto 668/2022, se remiten los justificantes de tales trámites.

En el plazo otorgado al efecto, se han recibido en esta Demarcación de Costas:

1. Informes de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento de Murueta.
2. Alegaciones:
 - a. ZAIN DEZAGUN URDAIBAI AUZO ELKARTEA
 - b. ASOCIACIÓN EUROPEA DE PERJUDICADOS POR LA LEY DE COSTAS
 - c. D. Juan José Dapousa Garma

INFORME

Analizada la documentación citada, se observa lo siguiente:

Informes Organismos

- El Informe de la Comunidad Autónoma (Agencia Vasca del Agua URA) concluye no plantear objeción alguna a la rectificación de la línea de servidumbre de protección propuesta.
- El Informe del Ayuntamiento de Murueta concluye que el ámbito afectado por la rectificación de la servidumbre de protección se corresponde con la zona delimitada en las Normas Subsidiarias de Gernika de 1986 como Suelo Urbano, con la calificación de Zona Industrial Específica, por lo que serían de aplicación las determinaciones que la legislación establezca para los terrenos sujetos al régimen urbanístico citado y, específicamente, la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 22/1988, de julio, de Costas.

CORREO ELECTRÓNICO:

www.miteco.es

<https://rec.redsara.es/registro/action/are/acceso.do>

Código de identificación Oficina DIR3 EA0043351

C/ Barroeta Aldamar, 1 - 2º planta
48001 BILBAO

TFNO: 94 442 48 12

FAX: 94 498 34 29

CSV : GEN-94ce-d94f-97ba-ebc1-494d-4b6c-bc97-f250

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FERNANDO PEREZ BURGOS | FECHA : 12/04/2023 13:05 | Sin acción específica



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

EA0043351s23N0000750

CSV

GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

12/04/2023 14:22:43 Horario peninsular

Validez del documento

Original



GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b



Alegaciones

1. La Asociación de vecinos por un desarrollo sostenible de Busturialdea ZAINDEZAGUN URDAIBAI AUZO ELKARTEA, inscrita en el Registro General de Asociaciones del Gobierno Vasco con el número AS/B/03429/1992, y miembro del Consejo de Cooperación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, presenta alegaciones en fecha 23.12.2022 y las complementa el 02.01.2023, previa petición y autorización de aumento de plazo a tal fin.

Analizadas las mismas se observa que, principalmente, se centran en argumentar la condición de dominio público marítimo-terrestre de los terrenos objeto del expediente que según deslinde vigente se sitúan fuera del demanio en zona de servidumbre de protección, para lo cual se dividen en 10 apartados (aunque su numeración contiene un error al saltar de la alegación Octava a la Décima). En esencia, expone:

- I. Los terrenos objeto del expediente se hallan “[...] junto al área núcleo más sensible y de mayor protección de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai [...] Incluidos dentro de los límites de la ZEPA [...] dos pequeñas partes de la parcela están dentro de la ZEC [...] Todo ello en la Red Natura 2000 [...] La totalidad de la parcela está igualmente incluida dentro del Humedal, del Convenio Internacional RAMSAR [...]”.
 - II. Son terrenos de dominio público, de titularidad estatal, en virtud de la concesión otorgada por Orden Ministerial de fecha 16.07.1943, con Acta de reconocimiento final de las obras de 18.12.1945, y modificación del título de fecha 13.06.1958. El objeto de la concesión fue exclusivamente la construcción de buques, estableciendo la limitación expresa “No podrán dedicarse las obras ejecutadas ni el terreno ocupado a fines ni usos distintos a aquellos para los que se otorga la presente concesión.”.
 - III. Alude el alegante al Artículo 32.1 de la Ley 22/1988, de Costas, que establece: “Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.”.
 - IV. Recoge la Asociación Alegante que según declaraciones públicas del Órgano Foral la finalidad de la solicitud es “[...] posibilitar la implantación del Museo Guggenheim como ampliación del de Bilbao, con la construcción de dos nuevas sedes [...]”, una de las cuales sería en terrenos de los actuales Astilleros de Murueta. Cuestionando que “[n]o se acredita que dicho equipamiento cultural, por su naturaleza, como exige la Ley de Costas, no pueda tener otra ubicación que mediante la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.”.
 - V. En la argumentación de que los terrenos objeto de la solicitud de modificación de la servidumbre pertenecen al dominio público marítimo-terrestre, se remiten a lo determinado en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley, que insta a la demolición de las instalaciones construidas al amparo de concesiones una vez extinguidas éstas, trayendo a colación tanto la exposición de motivos de la Ley de Costas como el Artículo 132 de la Constitución Española: “1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.
2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.”.
- Concluyendo que no debe aplicarse la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas sino la Cuarta.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

EA0043351s23N0000750

CSV

GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

12/04/2023 14:22:43 Horario peninsular

Validez del documento

Original





- VI. Abundan en la condición demanial de los terrenos, mencionando que el argumento que utiliza la Demarcación de Costas para reducir la protección medioambiental de los terrenos costeros de dominio público es simplista. Que resultaría exigible un especial rigor y motivación para justificar la desprotección de unos terrenos que forman parte de la Red Natura 2000, de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, y del Convenio internacional RAMSAR de protección de Humedales, trayendo a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 31.10.2013 en relación al Recurso de Casación 2982/2011, la Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y la Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero.
- VII. En el apartado séptimo de las alegaciones si se refieren, finalmente, a un asunto determinante en la justificación de la rectificación de la servidumbre solicitada. Afirmando que, efectivamente, las NNSS de Planeamiento de Gernika-Lumo, aprobadas en 1986, califican los terrenos ocupados por los Astilleros de Murueta como suelo urbano. Sin embargo, cita que se definía de la siguiente manera: *“Está constituida por el suelo urbano consolidado y exclusivamente dedicado al uso de astilleros navales en el área de Murueta.”*. Así mismo, recuerda, *“Las NNSS calificaron dicho suelo como Urbano, en contra de la recomendación de los informes de los servicios técnicos municipales que proponían su clasificación como Suelo No Urbanizable, acogiendo las instalaciones al régimen de fuera de ordenación de las Normas. Recomendación en la línea del anterior Plan Comarcal, que clasificaba todo el área como de «reserva ecológica», recogiendo el informe de la sociedad de Ciencias Aranzadi que consideraba dicho suelo como suelo especialmente protegido «de marismas».”*.
- Para concluir que *“[l]a Administración Urbanística procedió a calificar como suelo urbano industrial exclusivamente para la construcción de buques, un suelo que ya había sido urbanizado y edificado, gracias a una Concesión Administrativa que así lo autorizó en 1943 sobre unos terrenos de dominio público, aun cuando, en aplicación del título concesional y de la legislación vigente, una vez finalice dicha Concesión, deba por el concesionario demolerse lo construido y recuperarse el suelo que se ha contaminado.”*.
- VIII. En este apartado, alude Zain Dezagun al Organismo solicitante, expresando que pudiera haber sido tenida como parte interesada en el expediente, por sus competencias en materia de protección de la biodiversidad, *“ [...] sin embargo la Diputación de Bizkaia solicita que se «desproteja» el suelo ahora calificado como Servidumbre de Protección del Dominio Público Costero.”*
- Concluyendo que *“Carece por tanto la Diputación de la legitimación requerida y regulada tanto por el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, como por el artículo 12.6 de la vigente Ley de Costas, y, en consecuencia, no debiera haber sido tomada en consideración su solicitud para incoar el presente expediente de rectificación de deslinde y reducción de la protección de terrenos de dominio público costero en Murueta, de titularidad estatal, recogidos en el deslinde como terrenos de «servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre», ocupados por una empresa concesionaria, los Astilleros de Murueta.”*.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

EA0043351s23N0000750

CSV

GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

12/04/2023 14:22:43 Horario peninsular

Validez del documento

Original





- IX. El noveno apartado de las alegaciones (denominan Décima por error), analiza la concesión otorgada a Astilleros de Murueta por Orden Ministerial de 17.07.1943, para la construcción simultánea de 2 buques “[...] sobre los cimientos de otro astillero de ribera más antiguo para pequeños barcos de madera”. Continúa su argumentación respecto a la documentación técnica presentada en 1943, que “[...] la parcela se encuentra protegida «de las mareas por el malecón de tierras existente», deduciéndose que la parcela se situaba aproximadamente a 1,30 metros bajo el nivel de pleamaras máximas [...] el terreno es marismoso en sus capas inferiores [...].”

“Según el Mapa Geológico del País Vasco se puede percibir con claridad la geología en la zona, la parcela ocupada por astillero se sitúa en su práctica totalidad en zona 58 es de rellenos antrópicos, junto a zona 56 o de fangos estuarinos.”

Continúan los alegantes su argumentación aportando datos técnicos relativos al proyecto autorizado mediante la concesión otorgada en 1943, y al deslinde aprobado en 1956, posiblemente obtenidos de la documentación solicitada a esta Demarcación de Costas con fecha 25.11.2022, facilitada por esta Administración el 23.12.2022.

Destacan la entrada en vigor en 1968 del “Plan Comarcal de Ordenación Urbana de Gernika-Bermeo, aprobado por el Ministerio de la Vivienda, (BOE 22 de julio de 1968) que calificaba toda la ría y marismas como suelos de «reserva absoluta», equivalente a suelo no urbanizable especialmente protegido, incluido el suelo ocupado por el Astillero.”, para reflejar que en la década siguiente, con material procedente del dragado de la Ría, fueron rellenados los terrenos para situarlos a una cota superior a las pleamaras máximas, “todo ello consentido tanto por el Ayuntamiento de Gernika-Lumo, la Administración de Costas y Puertos, y la Diputación Foral de Vizcaya.”.

Continúa el relato temporal, aludiendo a las Normas Subsidiarias que en parte ya han sido mencionadas en el anterior apartado VII, concluyendo que el deslinde aprobado en 2004 “tuvo que incluir como «urbanos» por mero impulso político terrenos que no lo eran en aplicación de los artículos 78 del TRLS de 1996 y 21 del reglamento de planeamiento (así lo informa entonces el arquitecto municipal Jesús Aldama) y debían de ser calificados como «No urbanizables» [...]”.

En este apartado, analiza el expediente de deslinde aprobado en 2004, citando la petición presentada por el Patronato de la Reserva de la Biosfera del Urdaibai, que durante la tramitación del mismo solicitó se modificase la línea de dominio público, incluyendo al menos una parte de la parcela ocupada en la actualidad por el astillero, proponiendo “[...] la línea de deslinde que se había manejado como provisional en el PRUG de 1993.”

Para concluir que:

- “Conforme a la Ley 22/1988, art. 4, siguen formando parte del (dominio público) los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera, muchas de ellas realizadas sin las oportunas autorizaciones y licencias de obras.”.
- “La concesión otorgada en 1943 no planteaba en ninguna parte de su cuerpo la modificación de la titularidad de pública a privada, y la O.M. de modificación de la misma no varió dicho clausulado.”.
- “No pueden existir desafectaciones tácitas, implícitas o sobrevenidas de una zona de dominio público marítimo-terrestre [...]”.
- “[...] en ningún caso el plazo puede exceder de 75 años [...], en todo caso, ha caducado [...]”.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





- X. En el último apartado la Asociación por un desarrollo sostenible de Busturialdea expone que “desde que se consiguió que UNESCO declarara Urdaibai como Reserva de la Biosfera en 1984, “Única Reserva de la Biosfera del País Vasco”, la Diputación de Bizkaia viene incumpliendo o reduciendo esta protección ecológica, [...]. La verdadera motivación, no es subsanar un supuesto error, es facilitar la implantación del Guggenheim de Bilbao en Urdaibai, [...] que bien se puede situar fuera del dominio público y del litoral, en una comarca con innumerables edificaciones y parcelas urbanas vacías propiedad de la misma administración interesada. [...] El beneficiario de la Concesión Administrativa, Astilleros de Murueta, S.A. está obligado a devolver los terrenos al uso público, retirar las instalaciones, derribando las obras realizadas, y, según la legislación ambiental hoy en vigor, descontaminar y recuperar el suelo.”.

Reproduce, finalmente, varios artículos de la Ley 5/1989, del Parlamento Vasco, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, destacando que los terrenos objeto de este expediente están protegidos, y que según la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, “Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. [...]”.

En consecuencia, solicitan “no se proceda a la rectificación, para reducción de la servidumbre de protección”, objeto del presente expediente. Y, “en todo caso, se proceda a la rectificación del deslinde para incluir, como dominio público marítimo terrestre, todos los terrenos que dispongan de las características de los bienes que lo integran, conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, incluyendo por tanto como tales los terrenos objeto del presente expediente, y una vez rectificado el deslinde, se proceda a inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas.”.

Análisis

A. De la lectura de cuanto se ha destacado en las reseñas anteriores, cabe deducir que las alegaciones presentadas pueden agruparse, de un lado, en las referidas a rectificación de la servidumbre y, de otro, y fundamentalmente, en las que se centran en argumentar que los terrenos objeto del expediente que se ubican fuera del demanio en zona de servidumbre de protección según deslinde vigente serían dominio público marítimo-terrestre, tanto en virtud de la concesión otorgada en 1943, como en aplicación de los Artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas.

Por ello, se insta a que los mismos sean gestionados aplicando la normativa que para el espacio demanial establecen la propia Ley de Costas y su Reglamento, en el sentido que expresa la Disposición Transitoria Cuarta de la primera, de tal manera que se requiera la demolición de las instalaciones y la recuperación de los terrenos a su estado anterior una vez extinguida la concesión.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

EA0043351s23N0000750

CSV

GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

12/04/2023 14:22:43 Horario peninsular

Validez del documento

Original





B. Seguidamente se procede a dar respuesta a todas y cada una de las alegaciones vertidas. En todo caso, debe apercibirse que el objeto de la solicitud del Departamento de Infraestructuras y Desarrollo Territorial de la Diputación Foral de Bizkaia, así como el de la posterior autorización de la incoación del expediente según Resolución de la Directora General de la Costa y el Mar, de fecha 06.11.2022, se ciñe a la corrección de la servidumbre de protección, lo que, con base en elementales reglas del principio de congruencia administrativa, obliga a que los trámites tendentes a la resolución de este expediente vayan en la línea del concreto objeto del mismo, sin perjuicio de que, si procede, se traten como y donde corresponda otras peticiones de revisión o de actuación que si bien se sitúan en el mismo ámbito físico, cuentan con sus propios procedimientos administrativos, según las posibilidades que el ordenamiento jurídico provee.

Es el caso del cuestionamiento de la vigente línea de dominio público marítimo-terrestre; o de aspectos relacionados con la concesión otorgada por OM de fecha 16.07.1943, modificada por OM de fecha 13.06.1958, de referencia CNC02/99/48/0282 C-564 y su eventual extinción; o de otra solicitud de concesión compensatoria en trámite, de referencia CNC12/12/48/0144, al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 22/1988; o de otros aspectos cualesquiera que no harían sino retrasar el análisis respecto al asunto de la corrección o no de la servidumbre de protección cuyo objeto pretende el mismo.

En este sentido, la revisión propuesta para la servidumbre de protección parte de la presunción de validez de la resolución de aprobación del deslinde vigente, validez de la que dispone todo acto administrativo (mientras no se destruya), deslinde que trae causa de otro previo aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 de Costas, mediante Orden Ministerial de fecha 06.12.1956, de referencia 1919-P D-BI-11/6, en el que únicamente se incluía en dominio público una parte de la actual parcela del Astillero, aproximadamente en el entorno de los vértices actuales M-91 a M-115, quedando reflejada la línea de deslinde en el plano fechado el 20.02.1956 de tal manera que bordea la concesión anterior por su exterior.

C. En cuanto a la condición de espacio medioambientalmente protegido de los terrenos y su entorno, que la Asociación interesada destaca de gran importancia a efectos de las limitaciones que pudiera imponerse a la potencial implantación de una de las sedes del Museo Guggenheim en los terrenos resultantes de la rectificación de la servidumbre de protección, en su caso, procede informar lo siguiente.

En la tramitación de este expediente se han solicitado los preceptivos informes, entre otros, al Ayuntamiento y a la Comunidad Autónoma, tanto a la Agencia Vasca del Agua, gestora de la servidumbre de protección, como al Departamento de Medio Ambiente, Órgano del que depende el Patronato de la Reserva de la Biosfera del Urdaibai, así como al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia, ambos competentes para la regulación y la gestión de los espacios protegidos, sin que se haya recibido informe alguno en oposición a la propuesta de modificación de la línea de servidumbre de protección.

No obstante, debe destacarse que una cosa es determinar la correcta anchura de la servidumbre de protección y otra distinta la de analizar los potenciales usos, obras e instalaciones que, una vez determinada dicha servidumbre, puedan o no ser autorizados a realizarse sobre la misma, todo ello según la normativa vigente.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

EA0043351s23N0000750

CSV

GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

12/04/2023 14:22:43 Horario peninsular

Validez del documento

Original





De hecho, entre los criterios que figuran en la normativa sectorial de Costas para la concreción de la anchura de la servidumbre de protección no figura como determinante ni el de la existencia de protecciones ambientales de los terrenos ni el de los posibles usos a los que sus dueños puedan acogerse, sino que esta anchura se fundamenta, principalmente, en la clasificación urbanística que dispongan aquellos a la entrada en vigor de la Ley 22/1988.

De igual manera, procede recordar, aunque resulte evidente, que la catalogación de un espacio como de dominio público marítimo-terrestre así como la afectación de un espacio por la servidumbre de protección (o de otras servidumbres y limitaciones como la zona de influencia, que se imponen con carácter general por la normativa de Costas a los terrenos colindantes con la ribera de mar) en nada empece para que, en cumplimiento de otras normativas sectoriales -ambientales, ferroviarias, fluviales, urbanísticas, de ordenación del territorio, etc., se limiten con mayor restricción los potenciales usos que la normativa de Costas sí pudiera habilitar como compatibles con la misma.

En este sentido se expresa el apartado 2 de la Disposición adicional quinta de la Ley 22/1988 que recoge que “[l]as autorizaciones y concesiones obtenidas según esta Ley no eximen a sus titulares de obtener las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales”.

En uno de sus aspectos ambientales, en informe de 10.03.1997 a las Normas Subsidiarias de planeamiento de Murueta, previo a su aprobación definitiva, se cita que “[l]as Normas Subsidiarias están subordinadas a los criterios generales de ordenación territorial definidos en el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai que afecta al municipio de Murueta.”.

En suma, procede diferenciar la concreción de la anchura de la servidumbre (objeto de este expediente) del régimen de gestión de dicho espacio según la normativa de Costas y, a su vez, distinguir entre este último y otras limitaciones que pueda imponer otra normativa sectorial, aspectos ambos que quedan al margen de este expediente, existiendo garantías procedimentales para que el alegante, en su caso, pueda esgrimir sus argumentos ante las administraciones y organismos correspondientes (Agencia Vasca del Agua, Patronato de Urdaibai, Ayuntamiento de Murueta, etc.), ante los cuales podrá, si así lo pretende, personarse e interponer las acciones que estime conveniente.

D. Tilda la Asociación de simplista el argumento expuesto en la Memoria de justificación de la rectificación de la servidumbre de protección, elaborada por la Demarcación de Costas, señalando que “*no existe razón alguna, ni previsión normativa*” para ello.

Ante tal afirmación, procede indicar que la expresión reproducida por el alegante, exactamente: “*no existe razón alguna, ni previsión normativa*”, ha sido extraída por la parte interesada de una cita más amplia que en la propuesta se recoge en la página 3 de la Memoria, relativa a la Sentencia de la Audiencia Nacional 5571/2011, de 07.12.2011, Nº de recurso 510/2010, tomada como ejemplo para argumentar por esta Demarcación de Costas la aplicación retroactiva de la servidumbre de tránsito en las dársenas de los Astilleros, en relación con Artículo 43.6 b) y c) del Reglamento de Costas entonces vigente.

Esto es, parece evidente que la cita de una argumentación relativa a la existencia de la servidumbre de tránsito en las dársenas, nada tiene que ver con la fijación de la anchura de la servidumbre de protección.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





E. En cuanto a las Sentencias que menciona la alegación para contraargumentar la justificación de la línea propuesta, (1^a) del Tribunal Supremo de 31.10.2013 en relación con el Recurso de Casación 2982/2011; (2^a) del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre; y, (3^a) del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero, procede responder lo siguiente.

La tercera Sentencia se refiere a la aprobación del Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata- Níjar, en lo que afecta al sector ST-1 denominado "El Algarrobico" que se incluye en la zona C3 y ST-2, ambos sectores de las NNSS de Carboneras.

Dice la Sentencia: "[...] el hecho de que los terrenos litigiosos hubieran adquirido con anterioridad la clasificación urbanística de suelo urbanizable no era un obstáculo insalvable a la hora de incluir esos terrenos en el ámbito del PORN, [...]".

Y en otro punto añade: "Atendiendo, por tanto, a la existencia de tales valores naturales, no rebatida ni desvirtuada en la instancia, resulta ociosa la hipótesis que indica la sentencia sobre la causa del error en la que, a juicio de la Sala, incurre la documentación gráfica del PORN (hipótesis que descansa en el argumento de que la inclusión de la finca en la documentación gráfica del PORN se debió a su clasificación formal en las Normas Subsidiarias como suelo no urbanizable, cuando debió ser urbanizable, como confirmaron posteriormente las resoluciones judiciales, de forma tal que si su clasificación formal hubiera sido la de urbanizable no se hubieran incluido en el PORN), pues tal hipótesis resulta contradicha por la existencia de valores de especial protección en los terrenos y por el hecho de que la Administración los incluyó en el ámbito del PORN de forma plenamente consciente".

Esto es, de la lectura de esta Sentencia, se comprueba que lo que está dirimiendo es la preeminencia de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales sobre cualquier otra clasificación urbanística. En este sentido, ya se ha comentado *ut supra*, la servidumbre de protección no condiciona el hecho de que los Planes Rectores de Uso y Gestión de los espacios, como puede ser el de Urdaibai, tienen máxima competencia para restringir las instalaciones o actividades a desarrollar sobre los territorios de su ámbito de aplicación, hecho este que no parece determinante para concretar la anchura de aquélla.

De otra parte, la segunda Sentencia citada en las alegaciones se refiere al recurso de inconstitucionalidad núm. 5012-2013, interpuesto por 106 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los arts. 1, apartados 2, 3, 10, 11, 12, 39, 40 y 41, y 2; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena; la disposición transitoria primera, y el anexo de la 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.

Dichos recurso y sentencia se centran en el régimen de los bienes demaniales, en cuanto a una posible exclusión de éstos del dominio público marítimo-terrestre llevada a cabo con la modificación de la Ley de Costas a través de la 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.

Precisamente, los motivos de impugnación relativos a la servidumbre de protección fueron descartados con la Sentencia. Por tanto, resulta obligado entender su falta de aplicación para la fijación de la anchura de servidumbre de protección objeto de este expediente, sin perjuicio de las bases jurídicas que dicha Sentencia sienta para la determinación de los bienes a incluir en el dominio público marítimo-terrestre y que pudieran ser esgrimidas en otro que cuestionara la línea de dominio público en ese mismo entorno.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





Finalmente, la primera Sentencia citada por el alegante se refiere a la influencia que la planificación urbana aprobada con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Costas 22/1988 tiene para determinar la extensión de la servidumbre de protección al realizar los deslindes.

En la citada sentencia se recoge que aun tratándose de terrenos que posteriormente a través de un Plan Especial de Protección pierden su clasificación como urbanos, la servidumbre de protección debe quedar fijada en 20 m si a la fecha de la Ley de Costas estaban clasificados como urbanos, sin perjuicio de que hayan perdido la posibilidad de desarrollarse urbanísticamente en virtud del planeamiento vigente de aplicación.

Matiza la Sentencia que “[...]a realidad cotidiana ofrece múltiples ejemplos de la ordenación de terrenos que, bajo distintas denominaciones -parques y jardines, espacios libres, zonas verdes, ...- quedan excluidos de toda posibilidad de aprovechamiento edificatorio sin perder por ello la clasificación de suelo urbano.”.

Para concluir que “[p]rocede, en consecuencia, la estimación del primer motivo de casación; y ello conduce a que, sin necesidad ya de examinar el motivo segundo, proceda la estimación del recurso contencioso-administración y la anulación de la Orden de aprobación del deslinde en cuanto asigna a la servidumbre de protección entre los vértices 122a 133 una anchura de 100 metros, debiendo quedar reducida tal anchura a 20 metros en virtud de lo establecido en la disposición transitoria tercera.3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.”.

Con todo, precisamente, esta Sentencia avalaría la propuesta de rectificación de la servidumbre de protección que nos ocupa, por remitirnos a la clasificación de los terrenos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988.

Ello no supondría que los terrenos ocupados por los Astilleros pierdan la protección que otras leyes o instrumentos puedan introducir sobre ellos, como la Ley 5/1989, del Parlamento Vasco, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai o la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Y, si lo que persigue la Asociación es la no inclusión de una actividad museística en este ámbito, podrá en ese caso alegar al propio proyecto si entiende que tal uso es contrario a lo que la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai o la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad determinan.

F. En cuanto a la defensa que manifiestan los alegantes respecto a la condición demanial de los terrenos que con el deslinde vigente se sitúan fuera del dominio público marítimo-terrestre, debe volverse a indicar que resulta improcedente entrar a discutir los argumentos jurídicos utilizados, al no constituir el objeto de este expediente, el cual, tal como se ha expuesto, se centra en la definición de la anchura de la servidumbre propuesta, según consta en la autorización de la Dirección General de la Costa y el Mar.

A este respecto, menciona la parte alegante que existió petición de la Dirección de Recursos Ambientales del Gobierno Vasco y del Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai en el informe a la propuesta de deslinde aprobado en 2004, donde dichas entidades propusieron la ampliación del deslinde en determinadas zonas para hacerlo coincidir con el Área de Especial Protección de la Ría de Urdaibai.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





Esta petición fue respondida en la propia Resolución del expediente de deslinde en los siguientes términos: “[...] cabe mencionar que la determinación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre se ha de efectuar ateniéndose a las características de los mismos conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas. En este sentido, el deslinde administrativo no es más que la determinación del alcance de estos bienes que por sus características reúnen tal condición, los cuales han sido previamente estudiados y evaluados por medio de informes, prescripciones técnicas y pruebas documentales que constatan las características físicas del terreno desde el punto de vista geomorfológico, topográfico y de dinámica mareal.”.

En dicho expediente, la justificación de la línea de dominio público en ese espacio aparece como sigue: “[...] corresponde a la zona de los Astilleros de Murueta, que cuenta con un deslinde aprobado por O.M. de 6 de diciembre de 1.956. Dichos terrenos actualmente han perdido sus características naturales de marismas y terrenos inundables que como consecuencia del flujo y refugio de las mareas eran bañados por el mar, por lo que, de acuerdo con el art. 4.5. de la Ley de Costas, el límite interior del dominio público marítimo-terrestre se corresponde con el trazado de la línea del deslinde de la zona marítimo-terrestre aprobado con anterioridad, mientras que la ribera del mar discurre por el borde exterior del muro de defensa del terraplén, que constituye el límite alcanzado actualmente por las máximas pleamaras.”.

En resumen, visto cuanto antecede, puede concluirse que las alegaciones relativas a la posible inexactitud o irregularidad de la línea de dominio público marítimo-terrestre exceden del objeto de la propuesta de modificación de la servidumbre sometida a información pública por esta Demarcación de Costas y, parece, por tanto, que si la Asociación Zain Dezagun desea cuestionar la línea de dominio público debiera solicitarlo en el procedimiento correspondiente, acompañando a dicha solicitud la documentación técnica y jurídica mínima imprescindible para su análisis y toma en consideración, en su caso.

G. En otro apartado de sus alegaciones cuestiona, al amparo del art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la legitimación de la Diputación como interesada en el expediente para solicitar que se «desproteja» el suelo ahora calificado como de Servidumbre de Protección del Dominio Público, al entender que no dispone de ningún derecho de propiedad ni de mayor interés legítimo afectados, más que sus competencias en materia de protección de la biodiversidad.

Sobre este particular procede señalar que la normativa sectorial de Costas no presenta una regulación expresa en cuanto a la legitimación para solicitar la rectificación de la servidumbre de protección de un deslinde en aplicación del art. 44.5 del Reglamento General de Costas que desarrolla la Ley 22/1988 (artículo al que remite la autorización de la Directora General de la Costa y el Mar para la tramitación de este expediente), si bien se recoge entre los preceptos de dicho Reglamento que durante el procedimiento general de un deslinde serán oídas “[...] las personas que acrediten la condición de interesados, teniendo tal consideración las organizaciones legitimadas al amparo del artículo 2.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio.”

La legitimación de las entidades locales, como facultad para intervenir en procedimientos administrativos y procesos judiciales, permite a dichas entidades actuar frente a actos y disposiciones de otras Administraciones que afecten a su ámbito de autonomía, al objeto de precisar la conformidad a Derecho de dichos actos y disposiciones.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





H. Tan sólo en el apartado VII de las alegaciones alude la Asociación específicamente a la propuesta de modificación de la servidumbre de protección, coincidente con el objeto del presente expediente, manifestando no ser conformes con la propuesta.

En defensa de su posición, esgrime la parte interesada que existen informes elaborados en el marco de la tramitación del vigente instrumento de planeamiento urbanístico municipal que cuestionaban el documento finalmente aprobado.

Este documento (Normas Subsidiarias de Planeamiento de Gernika-Lumo, aprobadas definitivamente el 9 de mayo de 1986), facilitado por el Departamento de Urbanismo de la Diputación Foral de Bizkaia mediante informe de 13.06.2000, es el documento que se ha tomado como base para la propuesta sometida a trámite.

Nótese que si bien la Administración General del Estado es la competente para la aprobación por Orden Ministerial del oportuno deslinde (artículos 11.1 y 12.1 de la Ley 22/1988), en el cual figura la servidumbre de protección (artículo 26.1 del Reglamento General de Costas), para la fijación excepcional de la extensión de esta última en 20 m (frente a la general de 100 m de anchura), en aplicación del apartado 3 de la Disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, debe estarse a lo en ella regulado, esto es: “3. 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.”.

Es decir, la fijación de la anchura tendría el carácter de acto debido para la Administración General del Estado, en el sentido de que del cumplimiento objetivo del hecho regulado (su clasificación como suelo urbano) se deriva la reducción de la anchura a 20 m de la servidumbre de protección que aparece en el deslinde, clasificación urbanística que depende del órgano urbanístico correspondiente.

Esta circunstancia evidencia que si no se comparte la clasificación urbanística vigente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, su petición de revisión, modificación o anulación, si es que aún es posible, debe llevarse a cabo en otra sede administrativa, según los mecanismos que el ordenamiento jurídico habilite. La Administración General del Estado, en escrupuloso respeto a la distribución competencial que la Constitución Española y el resto de dicho ordenamiento regula, estará a lo que de la aplicación de dichos mecanismos resulte.

En este sentido, la propuesta ha sido sometida a informe, entre otros Órganos, del Ayuntamiento de Murueta, competente en urbanismo a nivel local, y del competente en urbanismo a nivel provincial, dependiente del Departamento de Infraestructuras y Desarrollo Territorial, de la Diputación Foral de Bizkaia, a la sazón, solicitante de la modificación de la servidumbre, no habiéndose recibido aportación contraria alguna.

I. Finalmente, respecto a la apreciación previa a las alegaciones donde se refiere a la opacidad de la Administración y a la no entrega de algunos documentos solicitados, obliga destacar que esta Administración ha llevado a cabo el trámite de Información Pública, en cumplimiento de lo especificado en el Artículo 44.5 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, modificado por Real Decreto 668/2011, de 1 de agosto.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





A su vez, ha tomado en consideración lo que recoge la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su Artículo 83, que insta a la publicación de un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, señalando el anuncio el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinando el plazo para formular alegaciones.

En su cumplimiento, el anuncio fue publicado el 17.11.2022 en el B.O.E., el 22.11.2022 en el B.O.P. y el 24.11.2022 en el Diario El Correo.

Así mismo, consta en el expediente que el 23.12.2022 les fueron facilitados los documentos correspondientes al deslinde aprobado en el año 1956. En cuanto a la concesión otorgada en 1943, fue facilitada copia de todos los documentos obrantes en dicho expediente.

J. Visto cuanto antecede, esta Demarcación de Costas propone desestimar las alegaciones en relación con la rectificación de la servidumbre de protección, sin perjuicio de que persistir el cuestionamiento de la Asociación Zain Dezagun en cuanto a la línea de dominio público aprobada en 1956 y con posterioridad a la vigente Ley de Costas en 2004, dicho interesado se persone ante esta Administración, competente para deslindar los bienes de dominio público marítimo-terrestre según mandato de la propia Ley de Costas, de tal forma que junto a la solicitud de revisión de dicha línea de dominio público, se acompañe la documentación técnica y argumentos jurídicos suficientes que avalen su postura, para su análisis y toma en consideración, en su caso.

2. El 22.12.2022, la ASOCIACIÓN EUROPEA DE PERJUDICADOS POR LA LEY DE COSTAS (AEPLC) presenta el 22.12.2022, a través de registro electrónico pero sin acreditación de firma electrónica, escrito de alegaciones, los divide en cuatro apartados que, en esencia, se concretan:

- I. Inexistencia de resolución aprobatoria válida y eficaz por caducidad del deslinde DL-93 Bizkaia.
- II. Falta de eficacia del deslinde al no haberse publicado en el BOE.
- III. Rectificación a solicitud de la Diputación Foral de Bizkaia.
- IV. Relativa al artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Solicitando, finalmente:

- “*Que al haber superado el expediente de deslinde DL-93 Bizkaia el plazo máximo de seis meses que establece la normativa y jurisprudencia del Tribunal Supremo, se proceda a declarar su caducidad y/o nulidad del mismo, notificándolo a todos los interesados.*”
- “*Se archive el procedimiento de rebaja de servidumbre de protección contra el que alegamos por carecer de soporte procedimental que otorgue validez al mismo.*”
- “*Se tenga a esta Asociación como parte interesada en este procedimiento.*”

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





Análisis

La Asociación Europea de Perjudicados por la Ley de Costas viene personándose en cuantos expedientes se realiza el trámite de información pública, con la no oculta finalidad de que se declaren nulos cada uno de los expedientes de deslinde aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

A este respecto, resulta obligado, en aplicación de los principios de eficacia y eficiencia que deben guiar la actuación de las Administraciones Públicas, el recoger una previa reflexión en cuanto a sí la actitud de la asociación alegante cuestionando de manera genérica la legalidad de todos los deslindes realizados, con el objetivo de que toda la costa española quede sin deslindar y, por tanto, generando inseguridad jurídica para la totalidad de agentes que en ella operan, puede llegar a afectar al principio de igualdad, en cuanto a que en estos expedientes de deslinde se incorporan personas, entidades o Asociaciones, que sí acreditan un interés legítimo en el expediente concreto.

No obstante lo anterior, se informa que la Resolución aprobatoria de este deslinde, de fecha 07.09.2004, no fue recurrida en su momento por esta cuestión, por lo que se entiende improcedente y extemporáneo alegar, en el sentido que lo hace la Asociación, casi dos décadas más tarde, por razones de una mínima seguridad jurídica.

En la fecha de aprobación del deslinde, el Reglamento de ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, entonces vigente, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, establecía, en su Artículo 24.3 de la citada Norma de ejecución, que el expediente de deslinde “[...] se aprobará mediante Orden Ministerial”. Y el artículo 26.2 establecía que “Dicha orden se notificará a los interesados que hayan comparecido en el expediente, así como a la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento y al Registro de la Propiedad.” Por lo tanto, no establecía la obligación de publicar la aprobación en el Boletín Oficial del Estado. Este Servicio lo publicó en los respectivos tablones de anuncios de la Demarcación de Costas y del Ayuntamiento, así como en el Boletín Oficial de la Provincia.

El actual Reglamento General de Costas, aprobado por Real decreto 876/2014, de 10 de octubre, en el artículo 21, establece como novedad, la publicación de la incoación del expediente, además, en la sede electrónica del Ministerio. El artículo 24.3 sigue determinando que el expediente de deslinde se aprobará mediante Orden Ministerial. Y, como novedad también, el artículo 26.2 del nuevo Reglamento establece que la aprobación del deslinde además se publique en el Boletín Oficial del Estado.

Conviene mencionar, puesto que la alegación comparte criterio con el del interesado en el expediente que dio lugar a la misma, que según la Sentencia número 142/2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, relativa a expediente sancionador, en la que se zanja la discusión de la validez del deslinde por las mismas cuestiones aquí alegadas. En similar entendimiento se pronuncia el Defensor del Pueblo y cuantos Órganos han sido involucrados por quien se centra en paralizar el normal funcionamiento de esta Administración.

En ese sentido, entendemos que desde las Administraciones públicas deben adoptarse las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados, de todos los interesados, tratando de eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos, tal como se nos impone en el artículo 20 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

Página 13 de 20

CSV : GEN-94ce-d94f-97ba-ebc1-494d-4b6c-bc97-f250

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FERNANDO PEREZ BURGOS | FECHA : 12/04/2023 13:05 | Sin acción específica



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

EA0043351s23N0000750

CSV

GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

12/04/2023 14:22:43 Horario peninsular

Validez del documento

Original



GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b



Por otra parte, baste citar que existe jurisprudencia, que se entiende no es necesario mencionar en este trámite, cuyo sentido es contrario a lo aquí alegado, en cuanto a la extemporánea interposición de recursos frente a actos aprobatorios de deslindes.

Para zanjar cualquier discusión, reproducimos el apartado Consideraciones Jurídicas, párrafo segundo, del Informe de la Abogado del Estado, de fecha 15.11.2021: "De la documentación remitida resulta que el deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 26 de septiembre de 2004, fue recurrido ante la Audiencia Nacional en el recurso 87/2006, desestimado en Sentencia de 28 de mayo de 2006, y, a su vez esta sentencia fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo que resolvió desestimando el recurso de casación 3764/2008, en la Sentencia de 12 de abril de 2012, de modo que la solicitud de la Diputación Foral pretende la modificación de un acto administrativo que aprobó un deslinde del dominio público marítimo terrestre que es firme". No hay duda, pues, respecto a la legalidad y vigencia del mismo.

En lo único relativo a este expediente a lo que se refiere la alegación, lo hace en los siguientes términos: "Todos estos términos conducen necesariamente a pensar a esta asociación en la poca seriedad -por decirlo delicadamente- con que se tramitan los expedientes de deslinde y, por ende, su fiabilidad por mucho que se presuma de legalidad, acierto y veracidad de los actos administrativos, pues más parece que dicho procedimiento está al servicio de los respectivos intereses -según la época y planes- de ambas administraciones públicas que al cumplimiento estricto de la ley".

Lo cual demuestra un desconocimiento total de la figura y tramitación administrativa del deslinde, de la Ley de Costas y del Procedimiento Administrativo. No obstante, no se reprime la Asociación en desprestigiar cualquier actuación de esta y otras Administraciones, sin rebatir con datos ciertos y mínima argumentación jurídica y administrativa. Denota el desconocimiento de las Normas y sobre todo su única voluntad, la anulación de los deslindes, por lo que los mismos representan, se entiende, en contra de los intereses de sus asociados.

Por lo expuesto, se propone la desestimación de las alegaciones e incluso la solicitud de tener por interesada en el expediente a la citada Asociación, al no demostrar un interés legítimo directo en el mismo.

3. D. Juan José Dapousa Garma, el 23.12.2022 presenta en el registro de esta Demarcación de Costas escrito de alegaciones dividido en 4 apartados que, en esencia, se concretan en:

- I. "Dado que la Sentencia de 12 de abril de 2012 del Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación y dio firmeza al acto administrativo del deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 26 de septiembre de 2004, que estableció en el tramo ocupado por el Astillero Murueta una anchura de 100 m para la servidumbre de protección, se entiende que no es posible la modificación solicitada diez años después por la Diputación Foral de Bizkaia."
- II. "La rectificación, por reducción de la servidumbre de protección, [...], no cumple ninguno de los criterios del artículo 44.7 del Reglamento General de Costas, por lo que procede denegar la solicitud de la Diputación Foral de Bizkaia [...]", en relación con lo expresado en el Informe del Servicio Jurídico en el Ministerio, de fecha 15.11.2021, respecto a la posible tramitación del expediente de acuerdo con lo establecido en el Artículo 44.5 del Reglamento General de Costas.





III. “Los terrenos ocupados por Astilleros de Murueta, S.A. están clasificados como suelo urbano consolidado y exclusivamente dedicado al uso de astilleros navales en el área de Murueta, con un único uso permitido: el industrial, exclusivamente como astillero naval.”, según recoge el “Planeamiento de Gernika-Lumo publicadas el 6 de noviembre de 1986”.

Así mismo, alude a:

- i. La condición de Reserva de la Biosfera del espacio donde se ubican los Astilleros.
- ii. Se trata de terrenos de dominio público, no privados, en virtud de la concesión otorgada por OM de 16 de julio de 1943, lo que impide que se destinen éstos a uso distinto al permitido en el título. Al finalizar la concesión, el beneficiario de ésta Astilleros de Murueta está obligado a devolver los terrenos al uso público, retirando las instalaciones y recuperando los terrenos a su estado natural.
- iii. La Diputación Foral de Bizkaia “[...] parece tener como objetivo encajar un nuevo Guggenheim en Murueta, lo que supondría sacrificar un área que goza de un alto nivel de protección medioambiental [...]”.

IV. Menciona el interesado el documento editado por el Departamento de Desarrollo Económico, sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, relativo al análisis de la vulnerabilidad y riesgo, y la adaptación al cambio climático. De cuyas conclusiones extrae que el municipio de Murueta, en términos porcentuales, destaca por tener más del 25% de su superficie en riesgo, “considerando en el Área Funcional de Gernika-Markina, un nivel de riesgo medio para las actividades socio-económicas en Murueta.”.

Entiende el alegante que “los deslindes se tienen que realizar teniendo en cuenta también la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático”, y que “el nuevo Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai debe incluir la adaptación al cambio climático en la estrategia de la lucha contra la incuestionable subida del nivel del mar debido al calentamiento global.”.

En cuanto a los deslindes, para su argumentación menciona las modificaciones recogidas en la 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, para destacar la finalidad de intensificar y ampliar la protección de la costa frente a los efectos provocados por la situación de emergencia climática. Recordando que la Disposición Adicional Octava de la Ley aquella establece: “1. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente procederá, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, a elaborar una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, que se someterá a Evaluación Ambiental Estratégica, en la que se indicarán los distintos grados de vulnerabilidad y riesgo del litoral y se propondrán medidas para hacer frente a sus posibles efectos.”.

En este mismo sentido, menciona la Sentencia del TC 233/2015, de 5 de noviembre, Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013, en la que el Tribunal estima parcialmente el recurso presentado por el Grupo Parlamentario Socialista a la Ley de Costas aprobada por el gobierno del PP en 2013 y declara como inconstitucional la rebaja de la protección de nuestra costa, afirmando que, ante la duda, o la falta de seguridad técnica o científica, debe tenderse a una mayor protección, transcribiendo:

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





"La zona marítimo-terrestre ya fue definida por la Ley de costos de 1988 en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 132.2 CE, y la constitucionalidad de tal operación fue confirmada por la STC 149/1991. Esto no significa que dicha definición deba entenderse permanente ni inmutable, pero sí que, para cambiarla, el legislador deberá encontrar motivación en datos empíricos o en constataciones científicas. En este sentido, sin duda la más relevante constatación científica aparecida desde 1988 es la del cambio climático, que en todo caso apela en sus consecuencias o la ampliación del dominio público marítimo-terrestre, no desde luego o una reducción", "...cualquier «paso atrás» del legislador en el nivel de protección ambiental debe estar basado, para ser constitucionalmente legítimo, en fundadas razones objetivas, en cambios sobrevenidos en las circunstancias físico-geográficas del bien ambiental protegido, pero no basado en la libre disposición del legislador.".

Solicita, finalmente, se "acuerde denegar la rectificación, por reducción de la servidumbre de protección, en el tramo de unos 950 m [...] manteniendo la anchura de 100 m para la servidumbre de protección según se estableció en dicha Orden Ministerial hace 18 años. [...] La reducción de la servidumbre de protección solicitada por la Diputación Foral de Bizkaia, produciría daños permanentes, irreversibles y afecciones significativas sobre el patrimonio natural cultural para el conjunto de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, e incumple las determinaciones y fines protectores establecidos en legislaciones de protección del medio ambiente y la biodiversidad, de defensa del dominio público y de sus zonas de servidumbre".

Análisis

En cuanto a la fecha de aprobación del deslinde, respecto a la que destaca el alegante que aparece en los documentos de la Diputación Foral de Bizkaia, de la Directora General y del Servicio Jurídico del Ministerio como 26.09.2004, mientras que en las comunicaciones firmadas por el Jefe de la Demarcación aparece como de 07.09.2004, debe aclararse que la fecha de aprobación es 07.09.2004, pudiendo deberse el error a que la Diputación ha tomado como fecha de la Resolución la fecha del oficio mediante el que esta Demarcación le comunicó la misma, error material fácilmente extrapolable a otros documentos, que carece de consecuencias jurídicas en lo que ahora ocupa.

El Sr. Dapousa entiende que no sería posible la modificación solicitada por la Diputación Foral de Bizkaia diez años después de que el Tribunal Supremo sentenciara desestimando "el recurso de casación de la Diputación Foral de Bizkaia y dio firmeza al acto administrativo del deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 26 de septiembre de 2004, que estableció en el tramo ocupado por el Astillero Murueta una anchura de 100 m para la servidumbre de protección, se entiende que no es posible la modificación solicitada diez años después por la Diputación foral de Bizkaia.". A este respecto, debe aclararse, también al alegante, que el citado recurso lo interpuso, precisamente, la sociedad Astilleros de Murueta, no la Diputación Foral de Bizkaia, como así parece entenderse en el escrito de alegaciones.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





Entrando al contenido de las alegaciones, debe reiterarse que el Informe Jurídico previo a la incoación de expediente concluye que de acuerdo con el artículo 44.5 del Reglamento General de Costas, puede acometerse la revisión de la servidumbre, lo que ha realizado la Administración, teniendo en cuenta cual era la clasificación del suelo vigente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas en los terrenos ocupados por Astilleros Murueta, S.A.

En cuanto a la manifestación del alegante relativa a que la rectificación, por reducción de la servidumbre de protección, no cumpliría ninguno de los criterios del artículo 44.7 del Reglamento General de Costas, en relación a la mención que en el Informe del Servicio Jurídico de nuestro Departamento se realiza respecto a la posibilidad de que esta variación se lleve a cabo mediante la rectificación del expediente de deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 26 de septiembre de 2004, de acuerdo con el Artículo 44.5 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014 y rectificado por Real Decreto 668/2022, se significa lo siguiente.

En este sentido, se destaca que el meritado Informe de la Abogacía del Estado, en respuesta a consulta de la Directora General de la Costa y el Mar respecto a la viabilidad de la rectificación de la servidumbre, se refiere al citado Artículo 44.5, que expresa: “*Los terrenos afectados por la modificación, por cualquier causa, de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, incluyendo la variación de la delimitación de la ribera del mar, quedarán en situación análoga a la prevista en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento, o quedarán liberados de dichas servidumbres, según sea el sentido que tenga dicha modificación.*

En estos casos no será necesario tramitar un nuevo expediente de deslinde, sino uno de rectificación del existente, con información pública y solicitud de informes al Ayuntamiento y la comunidad autónoma.”

Sin embargo, el Sr. Dapousa analiza el apartado 7º del mismo Artículo, expresando que no cumple ninguno de sus condicionantes. A este respecto, reiteramos que no es el precepto invocado por la Abogacía, toda vez que la solicitud se basa en el posible error cometido al marcar la servidumbre en el expediente de deslinde aprobado en el año 2004.

En este sentido, el citado apartado 7º del Reglamento desarrolla el apartado 3 del artículo 23 de la Ley de Costas, que tras dictaminar en su apartado 1 que la servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, establece lo siguiente: “*3. En las márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas la extensión de esta zona podrá reducirse por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento correspondiente, hasta un mínimo de 20 metros, 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.*”

Esta regulación incluida en el artículo 23.3 de la Ley de Costas es la que se desarrolla en el artículo 44.7 del Reglamento. En dichos preceptos se ha establecido una concreta excepcionalidad al régimen general de la anchura de 100 m, permitiendo su reducción hasta los 20 m de anchura, si se dan unas circunstancias determinadas y previo acuerdo de tres Administraciones.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





De un somero análisis, parece correcto el entender que de los 3 criterios impuestos en el citado apartado 7º, sólo se cumpliría el primero, al hallarse la parcela de los Astilleros a más de 500 m de la desembocadura a mar abierto más cercana. No se cumplirían ni el b) ni el c), puesto que se trata de un espacio incluido en una zona especialmente protegida y la anchura del cauce, medido entre las líneas de ribera, supera ampliamente los 1000 m.

En todo caso, frente al régimen general que establece 100 m de anchura, la normativa de Costas regula diferentes excepcionalidades en su articulado dispositivo general (art. 44.6 del Reglamento; artículos 23.3 de la Ley y 44.7 del Reglamento) y en sus disposiciones transitorias (Disposición transitoria tercera, apartados 2 y 3 de la Ley y Disposiciones transitorias novena y décima del Reglamento).

La excepción solicitada por la Diputación y sobre la que se ha pronunciado la Dirección General de la Costa y el Mar y la Abogacía del Estado es la recogida en la Disposición transitoria tercera.3 de la Ley de Costas, reiterada en la Disposición transitoria décima.1 del Reglamento, que se refiere a los suelos que dispongan de una determinada clasificación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988.

De otra parte, el alegante trae a colación, al igual que la Asociación Zain Dezagun, la clasificación del planeamiento de Gernika-Lumo aprobado en 1986, que sin perjuicio de clasificar los terrenos como suelo urbano, permite únicamente el uso de Astillero. Y también alude a la condición de pertenecer el ámbito a un espacio especialmente protegido.

En este sentido, se reitera que será ante la Administración competente en urbanismo o la encargada de gestionar los espacios protegidos, donde debería reivindicarse la limitación de uso para los terrenos, en relación con la posible implantación del museo, según ha sido difundido en la prensa, que menciona el alegante, cómo también pueden personarse en su momento ante las administraciones competentes para la gestión de la servidumbre de protección que resulte y del dominio público marítimo-terrestre en aquellos expedientes que pretendan situarse en dichos espacios, expedientes en los cuales es obligado analizar si los usos pretendidos son compatibles con la normativa vigente.

Revisados los Informes que constan en esta Demarcación de Costas, a las Normas Subsidiarias de planeamiento de Murueta, informado favorablemente previo a la aprobación definitiva, el 10.03.1997, se cita que “*Las Normas Subsidiarias están subordinadas a los criterios generales de ordenación territorial definidos en el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai que afecta al municipio de Murueta.*”.

Por tanto, deben distinguirse las competencias bien sea por afección del dominio público o de sus servidumbres, que imponga la Ley de Costas para la gestión de determinados terrenos, de las competencias que correspondan a otros entes públicos sobre esos mismos terrenos y, a su vez, las competencias para la fijación de la anchura de la servidumbre de las que resultan con posterioridad de la gestión de los espacios sujetos a dicha servidumbre.

La rectificación de la servidumbre se ha basado en razones fundadas objetivas, cosa distinta es la aplicación de la argumentación sobre las características de los terrenos para su posible inclusión en el dominio público que, como se ha mencionado anteriormente no es la finalidad de este expediente.

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





En cuanto a que se trata de terrenos de dominio público en virtud de la concesión otorgada el 16.07.1943 a Astilleros de Murueta, S.A., procede advertir que el deslinde vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 de Costas, aprobado mediante Orden Ministerial de fecha 06.12.1956, de referencia 1919-P, únicamente incluía en dominio público una parte de la actual parcela del Astillero, aproximadamente en el entorno de los vértices actuales M-91 a M-115.

Y visto que el objeto del presente expediente es únicamente relativo a la corrección de la servidumbre de protección, entendemos que no procede analizar tal alegación. Sin perjuicio de que pueda ser analizado en otro expediente, como ya ha sido expuesto en el informe a la primera alegación, correspondiente a la Asociación Zain Dezagun.

En el mismo sentido debe responderse al cuarto apartado de sus alegaciones, en el que se requiere por el alegante a que, basándose en las modificaciones recogidas en la 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, los deslindes se tengan que realizar teniendo en cuenta también la Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático.

Al objeto de dar cumplida respuesta a la alegación formulada, se transcribe a continuación extracto de la Sentencia del TC 233/2015, de 5 de noviembre, Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013 frente a la Ley 2/2013, relacionado con esta cuestión: "*La zona marítimo-terrestre ya fue definida por la Ley de costas de 1988 en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 132.2 CE, y la constitucionalidad de tal operación fue confirmado por la STC 149/1991. Esto no significa que dicha definición deba entenderse permanente ni inmutable, pero sí que, para cambiarla, el legislador deberá encontrar motivación en datos empíricos o en constataciones científicas. En este sentido, sin duda la más relevante constatación científica aparecida desde 1988 es la del cambio climático, que en todo caso apela en sus consecuencias a la ampliación del dominio público marítimo-terrestre, no desde luego o una reducción.*"

El propio art. 13 bis introducido por la mencionada Ley 2/2013 regula en su apartado 1 que "[...]os deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre." Y el art. 44 del Reglamento también regula una parte de la casuística.

Esto es, la fijación en un deslinde de las líneas de ribera de mar y de dominio público no es una cuestión inmutable en el tiempo y, si se dieran las circunstancias exigibles para ello, resultará obligada una revisión de dichas líneas, para lo cual dichas circunstancias deben argumentarse técnica y jurídicamente. Por ahora, sólo cabe responder que este expediente se ha iniciado a instancia de parte solicitando la rectificación de la servidumbre de protección, por tanto no es su objeto cuestionar la línea de dominio público.

A la solicitud final del Sr. Dapousa requiriendo se acuerde denegar la rectificación, por reducción de la servidumbre de protección porque produciría daños permanentes, irreversibles y afecciones significativas sobre el patrimonio natural cultural para el conjunto de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, e incumplimiento de las determinaciones y fines protectores establecidos en legislaciones de protección del medio ambiente y la biodiversidad, de defensa del dominio público y de sus zonas de servidumbre, cabe la reiteración por cuanto la responsabilidad de la protección del espacio ocupado por Astilleros de Murueta no recae únicamente en la servidumbre de protección que fija la Ley de Costas a través de los deslindes, sino que los planes y normas de gestión de ese espacio disponen de herramientas adicionales para evitar lo que el alegante denomina "daños permanentes".

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO





Acompañamos a esta comunicación, junto con la petición de informe a Organismos y la información pública, el resultado de tales trámites:

1. Informe de la Comunidad Autónoma (Agencia Vasca del Agua URA), de fecha 29.11.2022
2. Informe del Ayuntamiento de Murueta, de fecha 02.01.2023
3. Alegaciones:
 - a. ZAIN DEZAGUN URDAIBAI AUZO ELKARTEA
 - b. ASOCIACIÓN EUROPEA DE PERJUDICADOS POR LA LEY DE COSTAS
 - c. Juan José Dapousa Garma
4. Vista del expediente y/o petición de documentación o planos:
 - a. ZAIN DEZAGUN URDAIBAI AUZO ELKARTEA
 - b. Juan José Dapousa Garma
 - c. Departamento de Transportes, Movilidad, y Cohesión del Territorio de la DFB
 - d. Josu García López
5. Aumento del plazo para alegar:
 - a. ZAIN DEZAGUN URDAIBAI AUZO ELKARTEA

EL JEFE DE LA DEMARCACIÓN
(En funciones)

Fdº: Fernando Pérez Burgos

Firmado digitalmente

Página 20 de 20

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

CSV : GEN-94ce-d94f-97ba-ebc1-494d-4b6c-bc97-f250

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : FERNANDO PEREZ BURGOS | FECHA : 12/04/2023 13:05 | Sin acción específica



ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

EA0043351s23N0000750

CSV

GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

12/04/2023 14:22:43 Horario peninsular

Validez del documento

Original



GEISER-aa35-75b7-eee4-4af0-a7b0-15fa-dbab-b34b