



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNUA SAILA
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL PARCIAL DEL AREA FUNCIONAL DE IGORRE (ARRATIA) RELATIVA A LAS DETERMINACIONES DEL PAISAJE

97/2022 DDLCN-IL

DNCG_DEC_25541/21_08

I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se ha solicitado el preceptivo informe de legalidad sobre el proyecto de Decreto referido en el encabezamiento.

El proyecto de Decreto tiene por objeto la modificación del Plan Territorial Parcial (PTP) del Área Funcional de Igorre que fue aprobado definitivamente mediante Decreto del Gobierno Vasco 239/2010, de 14 de septiembre. Dicho Plan establece una ordenación integral para todo el Área Funcional de Igorre -Área Funcional de Arratia, según la nueva nomenclatura de las nuevas Directrices de Ordenación Territorial aprobadas por Decreto 128/2019, de 30 de julio- y que comprende los términos municipales de Arantzazu, Areatza, Artea, Bedia, Dima, Igorre, Lemoa y Zeanuri. El objeto de la modificación no sustancial es la incorporación, con carácter recomendatorio, de las determinaciones del paisaje, desarrollo de los objetivos de calidad paisajística del Area Funcional.

El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017 de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. La competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

II. NATURALEZA LEGAL DEL CONTENIDO SUSTANTIVO

De conformidad con lo previsto en el art. 148.1.3 de la Constitución, en relación con el art. 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, la ordenación del territorio es competencia exclusiva de la CAPV.

El marco normativo viene determinado por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) y los Planes Territoriales Parciales (PTP) constituyen la cúspide en la jerarquía normativa de la ordenación del territorio en el País Vasco. Las DOT son el marco general de referencia para la formulación del resto de instrumentos, y los PTP desarrollan las DOT en las áreas, o zonas supramunicipales, que estas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación. Las DOT fueron aprobadas definitivamente mediante Decreto 128/2019, de 30 de julio (BOPV 24/09/2019) y el PTP de Igorre, aprobado definitivamente mediante Decreto del Gobierno Vasco 239/2010, de 14 de septiembre.

La modificación del Plan, promovido y tramitado hasta la aprobación provisional por la Diputación Foral de Bizkaia, tiene por objeto la introducción de las determinaciones del paisaje en el PTP de Igorre. Las citadas determinaciones, desarrollo de los objetivos de calidad paisajística del Área Funcional, se insertan en el Plan Territorial Parcial como disposiciones de carácter recomendatorio y, ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A través de dicho Decreto 90/2014, la CAPV asume los contenidos del Convenio Europeo del Paisaje, creando el marco de referencia para que las administraciones públicas vascas definan y apliquen políticas en materia de paisaje, estableciendo los siguientes instrumentos para la

protección, gestión y ordenación de los paisajes del País Vasco: - Catálogos de Paisaje; - Determinaciones del Paisaje; - Planes de Acción del Paisaje; y - Estudios de Integración Paisajística.

Los Catálogos del Paisaje son los documentos de carácter descriptivo y prospectivo del área funcional, mientras que las Determinaciones de Paisaje son los criterios extraídos de los Catálogos del Paisaje –en este caso el del Área Funcional de Igorre- que desarrollan las medidas a adoptar para alcanzar los objetivos de calidad paisajística.

De acuerdo con el art. 5.1 del Decreto 90/2014, las Determinaciones de Paisaje tienen vocación de incorporarse al correspondiente Plan Territorial Parcial, y el art. 5.3 señala que *"Las Determinaciones del paisaje se podrán incluir en los Planes Territoriales Parciales con carácter recomendatorio y como propuestas de actuación relacionadas con estudios de integración paisajística o con planes de acción, acompañados de un mapa resumen"*.

En esta misma línea el art. 21 de las DOT de Euskadi, referido a las Directrices en materia de paisaje, indica que *"10.– Los Planes Territoriales Parciales debieran contener las determinaciones del paisaje correspondientes a su Área Funcional y entorno de influencia que se deriven de los pertinentes instrumentos de gestión, protección y ordenación del paisaje, como los Catálogos del paisaje."*

Del examen de la documentación se deriva que, tanto el art. 1 de las normas de ordenación como el documento técnico (Memoria y art. 1), se refieren a que las presentes Determinaciones del Paisaje son *"disposiciones normativas de carácter recomendatorio"*.

Tal y como bien se aprecia por el informe jurídico, el término correcto debe ser el de *"disposiciones de carácter recomendatorio"*, ya que no casa bien con la naturaleza normativa unas determinaciones que no tienen carácter vinculante u obligatorio, al menos hasta que no sean ligados a planes de ordenación.

Es decir, no son directrices vinculantes, sino son directrices recomendatorias. Lo que significa que cuando la Administración competente se aparte de las mismas, deberá justificar de forma expresa, la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos y criterios recogidos en las Determinaciones.

Precisamente, ese carácter recomendatorio es una de las causas que justifica que no se trate de una modificación sustancial del instrumento de ordenación territorial. Por ello, consideramos que hay que proceder a la pertinente adaptación terminológica, de forma que el texto de las normas de ordenación (art. 1) se refiera a ellas como "*disposiciones de carácter recomendatorio*".

III. CONTENIDO

El texto del Decreto que pretende la modificación del PTP consta de una parte expositiva, dividida en siete apartados, un artículo único que declara la aprobación definitiva de la modificación y una disposición final reflejando el inicio de la vigencia de la norma. Además, viene acompañado de dos anexos: el Anexo I contiene las normas de ordenación (18 normas) y el Anexo II contiene el extracto relativo a la integración de los aspectos ambientales (art. 1) y las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente (art. 2) en la modificación del Plan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y en el art. 7 del citado Decreto 46/2020 de 24 de marzo.

Así, la publicación del acuerdo debe contener: "*a) Un extracto que incluya los siguientes aspectos: 1) De qué manera se han integrado en el plan los aspectos ambientales. 2) Cómo se ha tomado en consideración en el plan el estudio ambiental estratégico, los resultados de la información pública y de las consultas incluyendo, en su caso, las consultas transfronterizas y la declaración ambiental estratégica, así como, cuando proceda, las discrepancias que hayan podido surgir en el proceso. 3) Las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas. 4) Una referencia a la dirección electrónica en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del público el contenido íntegro del plan. b) Las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan.*"

El documento que se integra en el PTP y se debe publicar en la sede electrónica de la Diputación Foral de Bizkaia y del Gobierno Vasco comprende los siguientes documentos técnicos, además de la Evaluación Ambiental Estratégica:

1. Memoria
2. Normas de Ordenación
3. Estudio económico-financiero y programa de ejecución.

Anexos:

- I. Mapa de las unidades de paisaje
- II. Mapa de las áreas de especial interés paisajístico
- III. Mapa de objetivos de calidad paisajística

IV. TRAMITACIÓN

La tramitación de la modificación del PTP ha seguido el procedimiento especial establecido en los arts. 13 y 14 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco sobre los planes territoriales parciales; el art. 4 del Decreto 206/2003, de 9 de septiembre, que regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales; y el Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística –este Decreto deroga el anterior Decreto 206/2003-, concretamente, el art. 22 del sobre el procedimiento de modificación no sustancial de los planes territoriales parciales.

De conformidad con dichos preceptos, la iniciativa para la formulación de la modificación del PTP y la aprobación inicial y provisional ha correspondido a la Diputación Foral de Bizkaia -habida cuenta de que el mismo afecta únicamente a municipios del Territorio Histórico de Bizkaia- y la aprobación definitiva compete al Consejo del Gobierno Vasco. La aprobación definitiva de la modificación del PTP revestirá la forma de Decreto y se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco, junto con sus normas de ordenación. Asimismo, deberá ser publicado en el de Bizkaia y anunciado en, al menos, dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma.

Tras un largo y laborioso proceso de tramitación, a la solicitud de informe se acompaña, además del texto del proyecto de Decreto con sus correspondientes anexos, un conjunto ingente de documentos de entre los cuales extractamos la siguiente documentación más relevante:

-Acuerdo Foral del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia de 26 de diciembre de 2018 de inicio del proceso de aprobación de la Modificación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Igorre (Arratia), relativa a las determinaciones del paisaje, por el que se declara el carácter no sustancial, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 206/2003 de 9 de septiembre.

- Informe favorable con sugerencias de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) del documento para Aprobación Inicial de la sesión 2/2019 de 12 de marzo.
- Acuerdo Foral del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia de 16 de abril de 2019, por el que se procede a la Aprobación Inicial.
- Declaración Ambiental Estratégica formulada mediante resolución de 16 de septiembre de 2020, del Director de Administración Ambiental del Gobierno Vasco, en relación con el procedimiento de evaluación ambiental estratégico ordinario seguido.
- Acuerdo Foral del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia, de 2 de marzo de 2021, por el que se procede a la Aprobación Provisional de la Modificación.
- Informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, Sesión 3/2021 del Pleno de la COTPV, celebrada el día 19 de mayo.
- Informe Jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, de fecha 27 de mayo de 2022.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística, de 2 de junio de 2022.
- Informe en relación a la afectación acústica de la Sección de Sostenibilidad Ambiental de la Diputación Foral de Bizkaia, de 7 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Carreteras, de 2 de junio de 2022.
- Informe de la Subdirección General de Patrimonio del Ministerio de Defensa, de 15 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la red ferroviaria del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de 17 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y ordenación de los servicios de comunicación audiovisual del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 27 de junio de 2022.

Estos últimos informes sectoriales han sido requeridos por la Diputación Foral de Bizkaia con posterioridad a la aprobación provisional del documento, cuando debieran haber sido solicitados en el momento de la información pública, de conformidad con el art. 13 de la Ley de Ordenación del Territorio.

Por una parte, el informe remitido por la Subdirección General de Planificación Ferroviaria analiza la incidencia de la modificación del PTP en relación con la legislación sectorial ferroviaria. Pues bien, el informe concluye con la necesidad de que el documento debe incluir la redacción de diferentes apartados donde se contemple el texto de la legislación ferroviaria

aplicable a los instrumentos de planeamiento urbanístico –en especial el art. 7 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre del Sector Ferroviario, relativo a la incidencia de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico-, y solicita se remita la documentación con las modificaciones debidamente incorporadas con carácter previo a su aprobación definitiva.

Es frecuente que los informes sectoriales exijan que se incorporen artículos en la normativa de los planes que pertenecen a una norma sectorial. No obstante, las normas de ordenación urbana y territorial no pueden constituir textos refundidos de otras normas, y menos aún cuando son formuladas por Administraciones territoriales que no tienen competencias en materias que se corresponden con competencias estatales. Por ello, el órgano competente podría optar por seguir con la tramitación, bien incorporando las modificaciones requeridas, bien justificando que no es necesario su incorporación si se tratan de recordatorios de la normativa ferroviaria.

Por su parte, el informe desfavorable de la Dirección General de Telecomunicaciones realiza una serie de observaciones vinculantes al art. 8 de las normas de ordenación sobre *"determinaciones referentes a la integración paisajística de las infraestructuras lineales y de telecomunicaciones (OCP4)"*, ya que, en esencia, imponen requisitos que resultarían desproporcionados por impedir o dificultar excesivamente el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y no se adaptan a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. En consecuencia, se emite informe desfavorable y se requiere la adaptación del instrumento a la legislación de telecomunicaciones o, en su caso, remitir alegaciones motivadas por razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial, de acuerdo con el art. 35.2 de la citada Ley 9/2014.

En este caso, tratándose de un informe dictado en el ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones sobre aspectos vinculantes, la Diputación Foral de Bizkaia y la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco deben, en el plazo de un mes, bien adaptar el instrumento a la normativa sectorial de telecomunicaciones, o bien remitir alegaciones motivadas, para lo cual podrían fundamentar el carácter recomendatorio de las Determinaciones del Paisaje y que, en todo caso, se observará lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación y las necesidades de redes públicas de telecomunicaciones.

En suma, durante la tramitación, tanto la Diputación Foral de Bizkaia como la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana han requerido todos los informes preceptivos a los organismos sectoriales, pero algunos de ellos con posterioridad a la aprobación provisional de la modificación, e incluso alguno de ellos todavía no han sido recibidos. En este sentido, se ha incurrido en un defecto procedimental, al no haberse solicitado los informes antes de la aprobación provisional del documento. En esta fase del procedimiento, se deberá responder a las observaciones efectuadas por los organismos estatales sectoriales de manera motivada, en su caso, modificando acordemente el texto de la modificación del PTP. Si como consecuencia de la respuesta al cumplimiento de lo dispuesto en los informes sectoriales preceptivos y vinculantes – en particular, de la Dirección General de Telecomunicaciones-, la Diputación Foral de Bizkaia y la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana proceden a modificar sustancialmente el texto de la modificación, se deberá aprobar de nuevo provisionalmente por la Diputación Foral de Bizkaia y someterlo a informe de la COTPV.

V. CONCLUSIONES

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto sometido a informe, con las observaciones que figuran en el cuerpo del informe.

En particular, hay que denotar que el presente informe de legalidad debía haber sido requerido una vez cursados el resto de dictámenes e informes preceptivos. Antes de aprobar definitivamente la modificación del PTP, habrá que dar respuesta a los últimos informes sectoriales. En el caso de que haya que reformar sustancialmente el articulado de las normas de ordenación, la Diputación Foral de Bizkaia debería volver a aprobar provisionalmente el documento.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria- Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.