



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN DEFINITIVAMENTE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

---

80/2019 DDLCN - IL

### I. ANTECEDENTES

Por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión de informe de legalidad respecto al Proyecto de Decreto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los 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 14.1.c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Por otra parte, el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe jurídico preceptivo en los asuntos siguientes: "a) *Proyectos de disposiciones de carácter general, en los supuestos que se determinen reglamentariamente y cuando no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*".

La anterior exigencia se contempla, igualmente, en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.



Sobre la necesidad de emitir el presente informe de legalidad, por la concurrencia de los requisitos legales y reglamentarios anteriormente indicados, se debe señalar, finalmente, que el Pleno de la Comisión Asesora Jurídica de Euskadi, en la sesión del día 10 de julio de 2019, aprobó, por mayoría, el Acuerdo nº 4/2019, en relación a la consulta del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, registrada con el nº 113/2019, relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, acordando *“Inadmitir la consulta y devolver el expediente al órgano consultante ya que esta Comisión considera que el proyecto sometido a dictamen no se encuentra incluido en los supuestos del artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, por lo que no se requiere su informe preceptivo”*.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS. CONTROL DE LEGALIDAD

### A) Objeto y naturaleza jurídica

A efectos de determinar el objeto de la norma sometida a informe, debe recordarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT, en adelante), las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (DOT, en adelante) constituyen *“el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación regulados en la presente Ley, así como de los planes de ordenación previstos en la Legislación sobre régimen del suelo, al que en todo caso habrán de acomodarse los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las diferentes Administraciones Públicas de carácter autonómico, foral o local, en el ejercicio de sus respectivas competencias”*.

Pues bien, el objeto del proyecto de Decreto es, precisamente, la aprobación definitiva de las DOT, tras un proceso de revisión de las hasta ahora vigentes y que resultaron aprobadas, también de forma definitiva, por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, de conformidad con las previsiones contenidas en la LOT.

Transcurridos veintidós años desde aquella fecha, las DOT que ahora examinamos vienen a responder a los nuevos retos de una planificación territorial que, necesariamente, ha de contemplar otros enfoques disciplinares como el cambio climático, la regeneración urbana, la

infraestructura verde, el paisaje, la economía circular o la movilidad, entre otros. Y lo hacen, además, abordando los mismos con sustento en un amplio proceso participativo, en el que se ha otorgado voz tanto al conjunto de instituciones públicas, como a los agentes socioeconómicos, políticos y a la ciudadanía en general.

La naturaleza jurídica de este Decreto es objeto de un análisis exhaustivo en el Acuerdo nº 4/2019 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, cuyo contenido compartimos con carácter general y al que nos remitimos para cualquier omisión en la que podamos incurrir.

Sin perjuicio de ello, no está de más poner de manifiesto, aunque sea de manera somera, las siguientes cuestiones en torno a la naturaleza jurídica de la disposición:

**1.-** Las DOT constituyen el instrumento superior y básico de la ordenación territorial del País Vasco. Y en cuanto instrumento o marco general para establecer el planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma, forman parte del ordenamiento jurídico y tienen carácter vinculante para las administraciones públicas y para los particulares, bien de manera directa o indirecta, en los supuestos y con el grado de vinculación contemplados en el artículo 8 de la LOT.

**2.-** El artículo 10.9 de la LOT establece que la aprobación definitiva de las DOT revestirá la forma de Decreto, dotando al instrumento de ordenación, de ese modo, de naturaleza jurídica de norma reglamentaria.

Una disposición de naturaleza reglamentaria que no es, como ha puesto de manifiesto la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su Acuerdo nº 4/2019, una norma jurídica al uso; sino que, en cuanto instrumento planificador, tiene un contenido y una estructura muy peculiar.

**3.-** En este sentido, si bien los objetivos, contenido y procedimiento de elaboración de las DOT están definidos en la LOT, operando el texto legal a modo de intermediación formal habilitadora, no nos encontramos ante un reglamento ejecutivo de la Ley. Y ello, porque las DOT no ejecutan propiamente la LOT, ya que sus previsiones normativas se limitan al estudio de un ámbito territorial (el de la Comunidad Autónoma del País Vasco) para establecer un marco general de referencia, a fin de garantizar el necesario equilibrio territorial y la adecuada coordinación y compatibilización de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones que han de actuar sobre el territorio (artículo 5 de la LOT).

4.- En definitiva, la LOT no incide sobre el contenido de la ordenación que deben aprobar las DOT, ni sobre los criterios sobre los que se debe asentar la concreta política de ordenación que se pretenda implantar. Esto es, nos encontramos ante un campo reservado a la potestad reglamentaria planificadora, a la vista de las características de la materia, ya sea por su complejidad, por motivos técnicos o para optimizar las finalidades perseguidas por la ley.

## **B) Procedimiento de Elaboración**

El proyecto de norma que se informa es, como hemos dicho, una disposición de carácter general, que innova el ordenamiento jurídico, integrándose en el mismo, y adopta la forma de Decreto.

Sin embargo, la formulación, tramitación y aprobación de las DOT debe realizarse con arreglo al procedimiento establecido en la ley especial que regula dicho procedimiento: la LOT. Por tanto, a este proyecto de disposición no le resulta de aplicación, más que con carácter subsidiario, la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

En concreto, es en el artículo 10 de la LOT dónde se regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las DOT, cuyo literal transcribimos a continuación:

*“La formulación y aprobación de las Directrices se ajustarán al siguiente procedimiento:*

*1. Corresponde al Gobierno Vasco decidir acerca de la oportunidad de formular las Directrices de Ordenación Territorial o su reforma.*

*El acuerdo del Gobierno Vasco por el que se disponga la iniciación del procedimiento de elaboración de las Directrices será motivado, señalando las causas que lo justifiquen y precisará igualmente el plazo dentro del cual el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente habrá de preparar el correspondiente Avance.*

*El acuerdo habrá de ser publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» y en al menos dos periódicos de la mayor circulación en la Comunidad Autónoma.*

*El acuerdo en cuestión se notificará, además, a los Ayuntamientos a través de las Asociaciones de Municipios, a las Diputaciones Forales y al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

*2. La dirección y preparación del Avance de Directrices corresponde al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.*

*Los Departamentos del Gobierno Vasco con competencias de proyección territorial formularán las previsiones y determinaciones que les correspondan respecto de los contenidos sectoriales de las Directrices descritos en el artículo seis a efectos de su integración efectiva en el Avance. Dicha formulación se hará en el plazo de tres meses a contar desde su petición por el Departamento director del procedimiento.*

*Con la misma finalidad, se solicitará de la Administración del Estado y de las Diputaciones Forales, la comunicación necesaria sobre sus propias previsiones en las materias de su competencia, que habrán de materializar en igual plazo que el expresado en el párrafo anterior.*

*3. En cualquier caso para la elaboración del Avance de Directrices, el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente recabará de los demás Departamentos del Gobierno Vasco, de los Órganos Forales de los Territorios Históricos y, en su caso, de los Ayuntamientos a través de las Asociaciones de Municipios, cuantos datos e informaciones sean necesarios para la más correcta redacción de dicho documento.*

*La contestación a la solicitud anterior deberá evacuarse por el órgano o entidad pública correspondiente en el plazo de 2 meses a partir del momento en que le sea solicitada.*

*No obstante los órganos y entidades públicas mencionados podrán igualmente hacer llegar al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente cuantas informaciones y sugerencias estimen convenientes a los mismos fines.*

*4. El Avance de Directrices será sometido a informe del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.*

*5. El Avance de las Directrices se remitirá con los informes evacuados a las Administraciones citadas en los apartados anteriores y a las entidades públicas y privadas que se estimen interesadas, para que en el plazo de 3 meses aporten cuantas observaciones, propuestas y alternativas estimen oportunas.*

*6. Analizadas las observaciones y sugerencias formuladas, el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente realizará las modificaciones que procedieren, o, en su caso, redactará un nuevo texto que se someterá a informe del consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, a la vista de los cuales, aprobará inicialmente, si procede, las Directrices.*

*7. El acuerdo de aprobación inicial de las Directrices será publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco», y asimismo en el «Boletín Oficial del Estado», y en, al menos, dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma, y el texto íntegro de las mismas será remitido a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, a las Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos a través de las Asociaciones de Municipios.*

*Desde el momento de la publicación del acuerdo de aprobación inicial en el «Boletín Oficial del País Vasco» quedará abierto un plazo de audiencia de dos meses, dentro del cual las distintas Administraciones y Entidades Públicas y Privadas podrán exponer cuantas observaciones y sugerencias estimen convenientes, quedando expuesta la documentación de las Directrices en el lugar que al efecto se señale en cada uno de los Territorios Históricos.*

*8. Concluido el plazo a que hace referencia el número anterior y a la vista del resultado del trámite de audiencia, se realizarán, en su caso, las modificaciones que procedieren, tras lo cual el Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, previo informe del Consejo Asesor de Política Territorial y de la Comisión de Ordenación del Territorio, procederá a otorgar la aprobación provisional de las Directrices, que elevará al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva.*

*9. La aprobación definitiva revestirá la forma de Decreto y será publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco», juntamente con las normas para aplicación de las determinaciones de las Directrices. Asimismo, el acuerdo de aprobación definitiva de las Directrices será publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y en, al menos, dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma.*

*(...)».*

Atendiendo a las previsiones contenidas en el artículo transcrito, el expediente aportado por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda incorpora una prolija documentación que acredita el cumplimiento de los trámites descritos, quedando expresa constancia de ello, igualmente, en el informe del Servicio de Asesoría Jurídica departamental, de 1 de abril de 2019, y en la Memoria sucinta sobre la tramitación del Proyecto de Decreto, del Director de Planificación Territorial Urbanismo y Regeneración Urbana.

En dichos documentos se hace referencia a que, con carácter previo a la tramitación *stricto sensu* de la revisión de las DOT vigentes, el Consejo de Gobierno adoptó con fecha 26 de octubre de 2010 el acuerdo de iniciar un procedimiento de modificación no sustancial de las DOT aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, llegándose a la fase de aprobación inicial de la modificación y al trámite de información pública y audiencia.

Sin embargo, dado que en el programa de Gobierno de la X legislatura se contemplaba una revisión general de las DOT, se decidió continuar con la tramitación del documento de modificación de las DOT en lo relativo a la cuantificación residencial, disponiéndose paralelamente la iniciación del procedimiento de revisión general que se analiza en el presente informe.

La iniciación del procedimiento de revisión general se acordó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2015, Acuerdo en el que se justificaban las razones para llevar a cabo la revisión general de las DOT, se subrayaba su carácter novedoso e innovador, al incorporar un proceso participativo no previsto en la LOT y se establecía un cronograma para los diferentes hitos de la tramitación administrativa.

En efecto, en la tramitación de las DOT, aparte de los trámites previstos en el artículo 10 de la LOT, se ha sumado, además, uno inicial que la Ley no contemplaba pero que el Departamento proponente estimó de necesaria articulación, en la medida en que las nuevas DOT se soportarían en un novedoso plan encaminado a consolidar una cultura participativa en el ámbito de la ordenación territorial.

Nos referimos, en este sentido, al denominado “Documento Base” constituido en embrión o documento previo al “Avance de Directrices” y cuya elaboración y puesta en conocimiento de la totalidad de agentes implicados, se encamina precisamente al logro del objetivo descrito.

El denominado “Documento Base” recoge, así, el planteamiento inicial del Gobierno de cara a la revisión de las DOT, con identificación de las cuestiones territoriales más relevantes para su análisis, estudio y ulterior conversión, tras las pertinentes aportaciones, en el Avance de las DOT.

Expuesto lo anterior, cabe subrayar que quedan acreditados en el expediente como hitos básicos y fundamentales del proceso de elaboración del Decreto sometido a informe, los que siguen:

- Por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2015, se dispone la iniciación del procedimiento de revisión de las DOT. Dicho Acuerdo fue publicado en el BOPV nº 157, de 20 de agosto de 2015, así como en cinco de los periódicos de mayor tirada en la Comunidad Autónoma; además, el Acuerdo se notificó a los Ayuntamientos a través de EUDEL, a las Diputaciones Forales y al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Se encomendó al entonces Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial la dirección y preparación de la revisión, a cuyo efecto se le otorgó un plazo hasta el mes de



noviembre de 2015 para la elaboración del “Documento Base”, y otro hasta el mes de noviembre de 2016 para la formulación del “Avance” de la revisión de las DOT.

- Además de abordar el proceso participativo puesto en marcha, previo a la elaboración del “Avance”, en julio de 2016 se solicitó a los Departamentos del Gobierno Vasco, a las Diputaciones Forales, a la Asociación de Municipios Vascos EUDEL y a la Administración del Estado, que formularan cuantas previsiones y determinaciones, así como datos, informaciones y sugerencias tuvieran por convenientes en el plazo máximo de 3 meses.

- Transcurridos los plazos señalados anteriormente, con el resultado que consta en el expediente aportado por el Departamento proponente de la norma, en noviembre de 2016 se remitió un documento de “Avance”, para su informe, al Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco y a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, que emitieron informe favorable, en sus respectivas sesiones celebradas el mes de febrero de 2017.

- En noviembre de 2016 se solicitaron, asimismo, los informes preceptivos previos a la aprobación inicial establecidos en las legislaciones sectoriales correspondientes (Aguas, Telecomunicaciones, Defensa, Sector Ferroviario, Ruido, Servidumbres Aeronáuticas, Carreteras, Costas, Transportes, etc.).

- El mes de febrero de 2017, una vez conocidos los informes del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, se remitió a los departamentos del Gobierno Vasco, a las Diputaciones Forales, a la Asociación de Municipios Vascos EUDEL, a la Administración del Estado y a las entidades públicas y privadas interesadas, el documento de “Avance” y los informes evacuados, confiriéndoles un trámite de audiencia de 3 meses.

- Recibidos, por otra parte, los informes sectoriales, se introdujeron modificaciones en el documento de “Avance” que se iba a presentar para su aprobación inicial y se sometió nuevamente a informe del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, que informaron favorablemente el documento, en sesiones celebradas en octubre de 2017 y enero de 2018, respectivamente.

- Mediante Orden de 20 de febrero de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, se aprobó inicialmente el documento de Revisión de las DOT (se publicó en el BOPV nº 42, de 28 de febrero de 2018, y en el BOE nº 49, de 24 de febrero de 2018, así como en tres de los periódicos con mayor tirada de la Comunidad Autónoma) y se acordó someter el mismo al trámite de información pública y, simultáneamente, abrir un periodo de audiencia a todas las Administraciones Públicas Territoriales interesadas; y, finalmente, someter el Estudio Ambiental Estratégico del documento de Revisión al trámite de información pública y consulta de las Administraciones Públicas afectadas y de las personas interesadas, por un plazo de 45 días.

- Examinadas las alegaciones presentadas en los trámites anteriores y respondidas individualizadamente, se introdujeron modificaciones en el documento aprobado inicialmente que se iba a presentar para su aprobación provisional, sometiendo dicho documento, una vez más, a informe del Consejo Asesor de Política Territorial y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, que emitieron informe favorable el mes de noviembre de 2018.

- Mediante Orden de 21 de noviembre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, se aprobaron provisionalmente las DOT y se acordó su elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva, encontrándonos en la actualidad en la fase de emisión de informe de legalidad previo a dicha aprobación definitiva.

En definitiva, la tramitación abordada se ajusta a los trámites previstos en la LOT y en el Acuerdo de iniciación del procedimiento, adoptado por el Consejo de Gobierno el 27 de julio de 2015.

Además de ello, se han recabado el resto de informes que resultaban preceptivos en la tramitación de una disposición de carácter general de estas características:

- El proyecto de DOT se ha sometido al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, ya que tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, de acuerdo con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Tras la tramitación de dicho procedimiento por Resolución de 13 de noviembre de 2018, de la Dirección de Administración Ambiental, se aprobó la preceptiva declaración ambiental estratégica de la revisión de las DOT (BOPV nº 235, de 7 de diciembre de 2018).

- El 7 de marzo de 2019 se ha emitido el informe de impacto en función del género, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 18 a 22 de la Ley 4/2015, de 18 de febrero, para la igualdad de Mujeres y Hombres.

- En la memoria sucinta sobre la tramitación del proyecto de Decreto de aprobación definitiva de las DOT, elaborada por el Director de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, se hace referencia a todos los informes sectoriales emitidos, por lo que nos remitimos al citado documento a efectos de tener por acreditado el cumplimiento de dichos trámites.

- Finalmente, tanto en el informe del Servicio de Asesoría Jurídica, dependiente de la Dirección de Servicios departamental, como en la memoria sucinta antes señalada, se hace constar que se han solicitado informes, tanto a la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de la Viceconsejería de Política Lingüística, respecto a la incidencia del proyecto en la normalización del uso del euskera y a su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística; como a la Oficina de Control Económico, en el ejercicio del control interventor económico-normativo, de conformidad con el artículo 25.1 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Resulta acreditado, por tanto, que el proyecto de Decreto, además de cumplir las exigencias procedimentales de la LOT y, en lo que resulta de aplicación subsidiariamente, de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, ha sido elaborado recabándose los informes preceptivos establecidos en las diferentes legislaciones sectoriales. Por lo que no apreciamos tacha de legalidad alguna desde esta perspectiva.

### **C) Fundamento competencial de la norma proyectada.**

El Proyecto se adapta, en general, a la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, en cuanto a la titularidad y rango en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En concreto, el título competencial para la aprobación de las DOT tiene su primer fundamento jurídico en los artículos 148.1.3º de la Constitución Española (CE) y en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), que atribuyen a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y litoral.

La LOT es, como anteriormente se ha expresado, la norma legal que habilita al Gobierno Vasco para elaborar y aprobar las DOT.

Desde un punto de vista material, el proyecto se incardina en las funciones atribuidas al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda en materia de ordenación del territorio, con base en lo establecido en el artículo 9.1.e) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de los mismos. Lo que debe ponerse en relación con el Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, que atribuye a la Dirección de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana, en su artículo 13.2.b), la promoción, elaboración y tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Administración.

Y, en relación con el inciso final anterior, es importante señalar que el proyecto de DOT no incide sólo en el ámbito material del título “ordenación del territorio”, sino que en la elaboración de la norma están afectados otros títulos competenciales que regulan materias diversas como la protección del medio ambiente, la naturaleza, el patrimonio cultural, aprovechamientos hidráulicos o la organización territorial o espacial de actividades. Lo cual ya se pone de manifiesto en el informe elaborado por el Servicio de Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de fecha 1 de abril de 2019 (incorporado al expediente administrativo al que hemos tenido acceso).

De ahí que sea fundamental que, en la elaboración de la norma, se garantice escrupulosamente la participación de aquellas instituciones que ostenten esas otras competencias; y que la actividad ordenadora que realizan las DOT respete las competencias

ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial.

#### **D) Estructura del Proyecto.**

La disposición que se informa, bajo el título de Proyecto de Decreto por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, consta de una parte expositiva, 5 artículos, 2 Disposiciones Adicionales, 4 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria, 1 Disposición Final y dos Anexos. El Anexo I se divide, a su vez, en tres capítulos y 5 anexos y el Anexo II en otros siete anexos.

#### **E) Análisis del contenido: cuestiones de legalidad material.**

Descrita la estructura del proyecto de Decreto, procede referirnos, de manera sucinta, a su contenido.

Recurriremos para ello a los términos en los que el Acuerdo nº 4/2019 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi aborda también la descripción del proyecto.

“(…)

*10. En el artículo 1 se dispone la aprobación definitiva de las DOT de la Comunidad Autónoma y la dirección electrónica donde podrá ser consultada su documentación completa.*

*11. El artículo 2 señala que tiene como ámbito de aplicación todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

*12. El artículo 3 precisa que las DOT están integradas por la memoria, mapa síntesis y las normas de aplicación, que se incluyen como anexo I. El decreto también incluye, como anexo II, un extracto relativo a la integración de los aspectos ambientales.*

13. El artículo 4 ordena la elaboración cada dos años de una memoria de seguimiento por parte del departamento competente en materia de ordenación del territorio.

14. El artículo 5 contempla que, a los ocho años de su entrada en vigor, el Gobierno Vasco “verificará la oportunidad de proceder a su revisión”, si bien se podría llevar a cabo en cualquier momento anterior o posterior, si se produjeran una serie de circunstancias.

15. La disposición adicional primera y segunda abordan la revisión del Plan Territorial Parcial de Álava Central y de Busturialdea-Artibai.

16. La disposición transitoria primera concede un plazo para la adaptación de los planes territoriales parciales y sectoriales. La disposición transitoria segunda regula la adaptación del planeamiento urbanístico general y la disposición transitoria tercera la adaptación del planeamiento urbanístico general en tramitación.

17. La disposición transitoria cuarta fija la capacidad residencial máxima hasta la adaptación de los planes territoriales parciales.

18. La disposición derogatoria deroga el Decreto 28/1997, el Decreto 68/2006 y el Decreto 4/2016.

19. La disposición final señala como fecha de entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

20. Aunque las DOT están integradas, como establece el artículo 7 LOT, también por la memoria y la documentación gráfica, el anexo I incluye exclusivamente las normas para la aplicación de sus determinaciones, al que se remite el artículo 3.1 c) del proyecto.

21. No obstante, a la vista de la documentación remitida, podemos consignar que consta una memoria con 12 capítulos. Los dos primeros capítulos se ocupan del marco de revisión, así como de las bases y principios rectores. Los siguientes

*capítulos corresponden al modelo territorial, modelo físico e infraestructura verde, hábitat rural y urbano, paisaje, patrimonio cultural y natural, recursos turísticos, gestión sostenible de los recursos, movilidad y logística, cuestiones transversales, y gobernanza. El último incluye dos anexos, uno sobre infraestructura verde y servicios de los ecosistemas y otro con los indicadores de sostenibilidad territorial y urbanística.*

*22. El mapa síntesis condensa sobre la Comunidad Autónoma del País Vasco el modelo territorial propuesto.*

*23. Las normas de aplicación, que se incorporan en el mencionado anexo I, constan de 38 artículos agrupados en 3 capítulos. El primer capítulo, artículos 1 y 2, se ocupan del objeto y naturaleza. El capítulo II incluye en 17 artículos las Directrices de Ordenación y Uso del Espacio (en materia de ordenación del medio físico, de infraestructura verde y servicios de los ecosistemas, áreas funcionales, sistema urbano de escala territorial, sistema polinuclear de capitales, red de cabeceras y subcabeceras de las áreas funcionales, ejes de transformación, etc...). El capítulo III enuncia en 19 artículos las Directrices recomendatorias (en materia de hábitat rural, paisaje, patrimonio cultural y natural, recursos turísticos, movilidad multimodal, movilidad peatonal y ciclista, viaria, etc...). El anexo I (del anexo I) identifica, de las normas de aplicación contenidas en el capítulo II, las que tienen eficacia vinculante directa o indirecta para el planeamiento urbanístico. El anexo II (del anexo I) recoge las directrices de obligado cumplimiento sobre elementos, procesos, control de actividades, ordenación del medio físico y matriz de usos. El anexo III (del anexo I) identifica los municipios y ámbitos que componen cada área funcional. El anexo IV (del anexo I) establece la metodología para la cuantificación residencial, su conversión en capacidad residencial, concluyendo con una aplicación ilustrativa para el periodo 2018-2026 y con unas fichas para el cálculo de la cuantificación de la oferta de suelo residencial en el planeamiento municipal. El anexo V (del anexo I) incorpora normativa sectorial introducida de acuerdo con los informes de la Administración Central, en aviación civil, red de carreteras del Estado AP-68 Bilbao-Zaragoza, red ferroviaria de interés general, normativa de costas y puertos.*

*24. El decreto añade un nuevo documento en su anexo II consistente en el “Extracto relativo a la Integración de los Aspectos Ambientales incluidas las medidas de Seguimiento de los efectos en el medio Ambiente”, que se compone de otros siete anexos. El anexo 1 (del anexo II) es introductorio. El anexo 2 (del anexo II) incluye un documento de alcance y la declaración ambiental estratégica, respecto a las Directrices de Ordenación Territorial y al Estudio Ambiental Estratégico. El anexo 3 (del anexo II) informa del proceso de tramitación y toma en consideración de los resultados de la información pública y las consultas. El anexo 4 (del anexo II) expresa las razones de la elección del plan aprobado en relación con las alternativas consideradas. El anexo 5 (del anexo II) recoge las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente del plan. El anexo 6 (del anexo II) consiste en un resumen no técnico de los apartados precedentes y el anexo 7 (del anexo II) señala la página web en la que se va a poner a disposición la documentación a que se refiere el artículo 15 del Decreto 211/2012, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental de estratégica de planes y programas.*

*(...)”.*

Relacionado el contenido de los artículos y disposiciones anteriores, procede expresar las siguientes observaciones de legalidad para su consideración por parte del órgano promotor del proyecto:

**1.-** La primera de ellas se refiere al título de la disposición.

El proyecto de Decreto viene a aprobar definitivamente unas nuevas DOT.

Siendo ello así, en la medida en que existen unas DOT vigentes aprobadas bajo el mismo título y en la medida, también, en que la aprobación que examinamos tiene lugar como resultado de un proceso de revisión de las actuales, resultaría conveniente, en orden a aportar una mayor claridad al objeto de la norma, la introducción en el título de la mención a esa revisión. Es decir, que el Decreto aprueba definitivamente la revisión de las DOT aprobadas en virtud del Decreto 28/1997, de 11 de febrero.



2.- En segundo lugar, y antes de entrar en el análisis del contenido del Decreto y de sus Anexos, parece oportuno realizar una consideración general sobre la sistemática o estructuración de la norma que se informa.

Ya se ha dejado expuesto, al referirnos a la naturaleza jurídica de las DOT, que tal y como se indica en el Acuerdo nº 4/2019, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, no nos encontramos ante una norma jurídica al uso, sino que, en cuanto instrumento planificador, tiene un contenido y una estructura muy peculiar.

A pesar de la peculiaridad de su estructura, consideramos que se podía haber realizado un esfuerzo en mejorar la sistemática del documento, sin necesidad de ser deudor de modelos anteriores que pueden adolecer de ciertas deficiencias en este aspecto. Y hacerlo de modo que el articulado del Decreto recogiera la totalidad de las previsiones que tienen carácter normativo o dispositivo (incluidas las previsiones de esa naturaleza contenidas en el Anexo I del proyecto, relativo a las “Normas de Aplicación”), reservando los Anexos para las previsiones que tienen carácter puramente recomendatorio o, en su caso, eminentemente técnico.

En este sentido, recomendamos que se tenga en cuenta esta consideración en la redacción del proyecto, si ello resulta ahora posible; o, al menos, que se haga un esfuerzo en el sentido indicado en futuras revisiones de las DOT.

3.- Entrando a analizar propiamente el contenido del Decreto en su estructuración actual, señalar que ninguna consideración cabe realizar respecto al contenido de los artículos 1 a 5 del proyecto de Decreto. Todos ellos resultan ajustados a derecho, de la misma forma en que lo es el contenido otorgado a las disposiciones adicionales primera y segunda.

**4.-** Más discutible resulta el contenido de las disposiciones transitorias. Nos explicamos.

El proyecto de Decreto sometido a examen viene a aprobar unas directrices, sin duda ambiciosas, desde múltiples ópticas. Y lo hace, además, tras un costoso y prolongado proceso de elaboración y participación de agentes sociales y políticos.

Sin embargo, resulta llamativo que todas y cada una de las disposiciones transitorias resulten impregnadas de un mismo sesgo, en la medida en que de todas ellas se desprende una

cierta traba o, al menos, una más que razonable dilación para el logro de la completa eficacia de las DOT. Y ello aunque, por mandato legal, determinadas directrices resulten aplicables desde el mismo momento en que vayan a ver la luz en el BOPV.

Examinamos una a una las disposiciones transitorias que nos ocupan.

- De conformidad con el apartado 1 de la disposición transitoria primera, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales vigentes en la actualidad se adaptarán a lo dispuesto en el Decreto en el plazo de diez años siguientes a su entrada en vigor.

Aun conociendo la dificultad de revisión de los instrumentos de ordenación territorial nacidos al amparo de la LOT y, aun estimando, también, que la decisión adoptada encontrará su motivación en la necesaria reflexión que al órgano promotor compete respecto a este y otros extremos de la norma, no podrá negarse que el plazo de adaptación resulta realmente prolongado.

La opción sobre el plazo que, siendo un asunto de oportunidad, bien pudiera quedarse tan solo en algo cuestionable, entra sin embargo en cierta contradicción con la previsión contenida en el artículo 5 de la norma, al contemplar este último que, con carácter general, a los ocho años de la entrada en vigor de las DOT, el Gobierno deberá verificar la oportunidad de proceder a la revisión de esta últimas.

Es así que no puede dejar de señalarse el hecho de que, sin perjuicio de que del mencionado artículo 5 no se deriva, necesariamente, una revisión de las DOT (solo la verificación de su procedencia), de abordarse definitivamente tal revisión bien pudiéramos hallarnos ante el supuesto de que, aun no encontrándose vencido el plazo de adaptación previsto en la disposición transitoria primera para Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales, el Gobierno se encontrara ya abordando la revisión de las DOT.

Es por ello que parece conveniente, en nuestra opinión, una modificación del apartado en cuestión, que debiera incorporar una reducción del plazo de diez años y establecerlo, en todo caso, por debajo de los ocho previstos en el artículo 5.

- En relación con la disposición transitoria segunda debemos subrayar, en primer lugar, lo confuso de una redacción que remite al contenido de la disposición transitoria primera, pero sin determinar el alcance concreto de tal remisión.

Desconocemos, de este modo, los plazos de adaptación a las DOT de los Planes Generales y Normas Subsidiarias vigentes, cuando dicha previsión se configura en mandato ineludible de acuerdo con la LOT.

Así, debe de subrayarse que, de acuerdo con el artículo 9 de la LOT:

*“1. Los Planes Generales y Especiales y las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento habrán de ajustarse a las Directrices en los términos establecidos en los artículos anteriores.*

*2. A estos efectos las Directrices establecerán los plazos dentro de los cuales deberán adaptarse a las mismas los Planes y Normas preexistentes a que hace referencia el apartado anterior.*

*...”*

Asimismo, y de conformidad con su apartado 3:

*“3. En el supuesto de que los Planes y Normas no sean adaptados formalmente a las Directrices dentro del plazo establecido en estas o sean aprobados definitivamente sin atenderse a los términos del informe emitido por la Comisión de Ordenación del Territorio cuando este sea vinculante, el Gobierno Vasco, a propuesta del Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, podrá hacer uso de la facultad que le concede el artículo 3 de la presente Ley” (artículo que contempla la suspensión de su vigencia).*

Trascrito parcialmente, conforme a su literal, el artículo 9 de la LOT, resulta evidente el desajuste entre el proyecto de Decreto y el marco normativo en el que se inserta.

La LOT dispone con claridad la obligación de establecer el plazo de adaptación del planeamiento general a las DOT. Y, salvo que entendamos que la remisión al contenido de la

disposición transitoria primera lo es a tales efectos- adaptación en el plazo de diez años-, la previsión de la LOT resulta incumplida (la redacción de la disposición, al situar el momento de la adaptación en el del inicio de la revisión integral pero sin acotar ni hacer mención al plazo de esta, parece descartar esa posible interpretación conforme).

Las nuevas DOT incurrirían, así, en el mismo vicio cometido en su día por el Decreto 28/1997 de 11 de febrero, que aprobó definitivamente las hasta hoy vigentes –vicio ya corregido en virtud del Decreto 68/2006 de 28 de marzo-.

Llegados a este punto, debemos traer a colación el contenido de la Sentencia 236/2001, de 26 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que declaró disconforme a derecho el Decreto 28/1997 de 11 de febrero, precisamente, por cuanto se omitía el señalamiento de los plazos dentro de los cuales debían adaptarse a las DOT los Planes y Normas preexistentes.

Dicha Sentencia afirmó, en su fundamento jurídico cuarto, lo que a continuación se señala:

*“El Capítulo 22, en cuyo párrafo 5, bajo el rótulo de Adaptación del planeamiento municipal a las DOT se limita a señalar que «tras la aprobación de las DOT se abrirá un proceso de formulación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial de forma que las propias determinaciones de las DOT para el planeamiento de los municipios vascos serán desarrolladas y concretadas por los Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales» limitándose a expresar que «surge así una etapa en la que la adaptación del planeamiento municipal a los instrumentos de ordenación territorial será una práctica frecuente», señalando también que las determinaciones de carácter vinculante contenidas en el apartado 2.2 de dicho Capítulo son de aplicación inmediata desde el momento de la entrada en vigor de las directrices, disponiendo finalmente que «los municipios deberán adaptar su planeamiento a las referidas determinaciones y, en cualquier caso, a partir de la entrada en vigor de estas directrices toda revisión del planeamiento general de los municipios de la CAPV deberá incorporar, para su aprobación, una adaptación de las determinaciones de las DOT».*

*La Sala estima que con tales previsiones se incumple el mandato legal de fijar un plazo para la adaptación de los Planes de Ordenación, en la medida en que, teniendo en cuenta que los planes de ordenación urbanística tienen una vigencia indefinida (art. 45 TRLS/1976) y que no deben incluir necesariamente entre sus determinaciones un plazo de revisión, la previsión de las DOT deja la adaptación del planeamiento vigente a su entrada en vigor al libre albedrío de los municipios, demorando indefinidamente su aplicación en relación con las determinaciones no directamente vinculantes, rompiendo con ello la necesaria conexión que debe existir entre dicho instrumento de ordenación y las figuras de planeamiento general y especial, haciendo imposible el juego de la previsión contenida en el núm. 3 del art. 9, en relación con el art. 3 LOT, por el que se confiere al Gobierno la facultad de acordar la suspensión de la vigencia de los Planes de ordenación, a fin de proceder a su revisión en lo que sea preciso para acomodarlos a las DOT, para el supuesto de incumplimiento del deber de adaptación por los municipios.*

*Ciertamente el recurso debe ser estimado en este punto, (...)*”.

Entendemos, en definitiva, que debe precisarse con claridad el plazo de adaptación de los Planes Generales y de las Normas Subsidiarias. Y ello, en cumplimiento de un mandato legal en vigor que acertadamente consideró aquella obligación como ineludible, dado que, de otro modo, la virtualidad y la eficacia de las DOT podrían verse seriamente en entredicho.

Por otro lado, estimamos también que debiera modificarse la redacción del apartado 1 de la disposición que examinamos en su inciso final, referido, en este caso, a que en tanto no se produzca su adaptación, el planeamiento general y sus propuestas continuarán vigentes en sus propios términos.

Debe recordarse que el apartado 4 del artículo 9 de la LOT señala:

*“4. En cualquier caso, las determinaciones de las Directrices que sean de aplicación directa en los términos previstos en el artículo 8.2 de la presente ley o que impongan o excluyan criterios concretos de ordenación, localización, uso o diseño prevalecerán desde el mismo momento de su publicación sobre las determinaciones de los Planes*

*y Normas municipales, se haya o no realizado la adaptación formal de estos al contenido de aquellas”.*

En orden a otorgar claridad al texto y facilitar al máximo la seguridad jurídica, además de evitar futuras controversias interpretativas, aquella redacción requiere ser precisada en el sentido de que el planeamiento continuará vigente en sus propios términos, siempre y cuando el mismo no entre en contradicción con lo prescrito en el Decreto objeto de aprobación.

- Por último, la disposición transitoria tercera requiere, también, un comentario adicional.

Y es que, nuevamente, y en el sentido arriba apuntado, vuelve a ponerse de manifiesto la, ya aludida, aparente resistencia a garantizar suficientemente la eficacia completa de las DOT.

Solo en esos términos puede entenderse, en opinión de los letrados que suscriben el presente informe, el contenido otorgado a la disposición transitoria que analizamos, que excluye de la adaptación obligatoria al planeamiento general en tramitación, no solo a aquel que a la entrada en vigor de las DOT cuente con una aprobación inicial (supuesto aceptable); sino, incluso, al que contando, con la misma, precise de una nueva aprobación de igual carácter (supuesto más discutible).

Cabe subrayar, además, que la segunda de las exclusiones no se contempla en el apartado 3 de la disposición transitoria primera, referida, en ese caso, a la adaptación del planeamiento territorial

**5.-** Finalmente, y teniendo presente lo que se ha dicho en el apartado 2 de este epígrafe, añadimos un breve comentario sobre los Anexos.

Aun y cuando en los Anexos del Decreto se incluyen, recordamos, previsiones que tienen carácter normativo o dispositivo, no se puede desconocer que su contenido es mayormente recomendatorio, en unos casos, y técnico, en otros. Por lo que, constatada esa circunstancia y teniendo en cuenta, asimismo, la premura con la que se elabora el presente informe, el examen de legalidad material se ha circunscrito, fundamentalmente, al articulado del mismo.

Debemos, además, subrayar que resulta acreditado en el expediente que el órgano promotor del proyecto de Decreto, experto conocedor de la materia regulada, analizó las diversas alegaciones que sobre el contenido de los Anexos han sido formuladas en el proceso de elaboración de la norma, con la consiguiente modificación del texto o justificación, en caso contrario, de su no consideración.

A mayor abundamiento, y estimando que determinadas observaciones que se realizaron en su día en los informes de legalidad 415/94 “I” y 14/97 “I.L.” (emitidos en el proceso de elaboración de las DOT actualmente vigentes), pudieran volver a ser consideradas por el órgano promotor, nos remitimos a su contenido, en lo que, reiteramos, pudiera resultar de aplicación.

No obstante, y sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, una última observación a tener en cuenta: se ha detectado en el contenido de los Anexos (en concreto, en el artículo 22 del Anexo I, relativo a las normas de aplicación) que la cita a la normativa sobre las directrices en materia de patrimonio cultural viene referida a la ya derogada Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, por lo que se hace precisa su actualización, con la mención a la vigente Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco, y la adecuación de las directrices al contenido material de la nueva regulación legal.

### **III. CONCLUSIÓN**

Con las observaciones realizadas en cuanto al contenido de la norma y a las cuestiones de legalidad material, se estima ajustado a derecho el Proyecto de Decreto por el que se aprueban definitivamente las DOT.

Este es el informe que emitimos y sometemos a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a diecisiete de julio de dos mil diecinueve.