



## INFORME DE LEGALIDAD DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA DEFINITIVAMENTE EL PLAN TERRITORIAL PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE TOLOSA (TOLOSALDEA).

---

21/2020 DDLCN - IL

### ANTECEDENTES

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

Se acompaña a la solicitud de informe, además del texto del proyecto de Decreto con sus correspondientes anexos, un conjunto ingente de documentos de entre los que extractamos la siguiente documentación por su carácter más relevante en la tramitación del procedimiento:

- Certificación de la Secretaría del Consejo de Gobierno Foral de la Diputación Foral de Gipuzkoa de 22 de octubre de 2013 sobre el Acuerdo de Consejo de Gobierno Foral por el que se aprueba inicialmente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosaldea elaborado conjuntamente por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Informe Confederación Hidrográfica del Cantábrico de 5 de junio de 2014.
- Informe sobre las alegaciones al documento de aprobación inicial de enero de 2015.
- Certificación de la Secretaría del Consejo de Gobierno de 7 de agosto de 2017 sobre el acuerdo de contestación a las alegaciones presentadas y el acuerdo de aprobación provisional del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea).
- Informe de 15 de septiembre de 2017 de la Subdirección General de Planificación Ferroviaria del Ministerio de Fomento.
- Informe de 22 de septiembre de 2017 previsto en el artículo 35.2 Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.



- Informe de 21 de marzo de 2018 del Subdirector General de Aeropuertos y Navegación Aérea.
- Informe definitivo de impacto ambiental de 19 de octubre de 2018.
- Certificación de acuerdos adoptados por el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en sesión 4/2018 celebrada el 14 de noviembre.
- Certificado Secretaría Técnica Autoridad de Transporte de Euskadi de 7 de enero de 2020.
- Certificado Secretaría de la Comisión Ambiental del País Vasco.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.
- Memoria de tramitación del proyecto de Decreto por el que se aprueba definitivamente el plan territorial parcial del área funcional de Tolosa (Tolosaldea) emitida tras informe jurídico.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea) que se somete a la emisión del presente informe.

Asimismo respecto de los trámites, informes y documentos exigidos por la normativa de aplicación y, en particular, los señalados en el artículo 12 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, como documentación procedente en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta, en el informe de la asesoría jurídica departamental se subraya la falta del programa de ejecución.

No obstante, la Memoria de tramitación del proyecto de esta norma reglamentaria, emitida con posterioridad al informe de la asesoría jurídica, ya confirma la aportación de dicho programa de trabajo que se encuentra incluido en el Volumen I que consta en el expediente.

El presente informe se emite en virtud de la competencia que al Servicio Jurídico Central atribuyen los artículos 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y el artículo 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, y al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de su Viceconsejería de Régimen de Jurídico, confieren, respectivamente, 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, y 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.

## CONSIDERACIONES DE LEGALIDAD

### **I.- Objeto, descripción y contenido del Proyecto**

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto la aprobación definitiva del Plan Territorial Parcial de Área Funcional de Tolosaldea –en adelante PTP Tolosaldea-, culminando el procedimiento de tramitación del citado instrumento de ordenación territorial.

Los antecedentes y datos obrantes en el expediente ponen de manifiesto el largo y laborioso proceso de elaboración y formación del documento que nos ocupa hasta alcanzar el último trámite, proceso que es recogido fielmente en el informe elaborado por el Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento remitente del proyecto de Decreto, y que responde a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco que señala que la formulación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales se ajustarán al procedimiento que en dicho precepto se establece.

Se especifica en dicho informe que la documentación remitida hasta ese momento consta de 95 documentos, todos ellos disponibles en tramitagune, con el número de expediente DNCG\_DEC\_1219/19\_05, lo que da idea de la compleja y difícil tramitación del expediente. Tras la emisión de este informe jurídico se ha remitido solicitud al órgano administrativo correspondiente para la emisión de informe de normalización lingüística. Informe de cuya emisión no existe constancia entre los documentos que conforman el expediente administrativo.

De la misma manera, de acuerdo con la memoria de tramitación, a fecha de elaboración de la misma, se habían recibido diversos modelos diferentes de alegaciones, observaciones y sugerencias realizados por las distintas corporaciones, asociaciones, particulares y administraciones públicas territoriales interesadas. Igualmente, constan las referencias a los informes que han sido solicitados y a aquellos que han sido emitidos.

### **II.- Habilitación competencial y normativa**

De conformidad con lo previsto en el artículo 148.1.3 CE en relación con el artículo 10.31 EAPV 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 Comunidad Autónoma del País Vasco.

En cuanto al significado de la “exclusividad” de la competencia en esta materia nos remitimos a las muy fundadas observaciones, que compartimos, y a la cita de jurisprudencia constitucional que se contiene en el informe del Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento.

El marco normativo viene determinado por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Los Planes Territoriales Parciales son instrumentos de ordenación territorial cuyo objeto o finalidad es desarrollar las determinaciones y previsiones de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan (artículo 11 de la LOTPV).

Las DOT y los PTP constituyen, en su conjunto, la cúspide en la jerarquía normativa de la ordenación del territorio en el País Vasco. Las primeras, como marco general de referencia para la formulación del resto de instrumentos (artículo 4 Ley 4/1990), y los segundos completando en cada uno de los ámbitos territoriales ese marco general mediante el desarrollo de las pautas, directrices y orientaciones específicas establecidas en aquéllas (artículo 17.1 Ley 4/1990).

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco las Directrices de Ordenación Territorial, redactadas y tramitadas al amparo de la citada Ley 4/1990, han sido aprobadas definitivamente mediante Decreto 128/2019, de 30 de julio (BOPV 24/09/2019). No obstante, según se establece en la Disposición Transitoria Primera de este Decreto, “la adaptación del planeamiento territorial en tramitación que cuente con aprobación inicial a la entrada en vigor del presente Decreto, no será obligatoria”.

A este marco general territorial habrá de someterse cada uno, desde su posición interdependiente, autónoma y separada, de los restantes instrumentos de ordenación territorial (Planes Territoriales Sectoriales) y del conjunto de figuras del planeamiento urbanístico.

Los PTP tienen como función establecer los objetivos de la ordenación territorial desde un estudio y diagnóstico de la vertebración y situación actual del territorio, de la realidad socioeconómica, de la población afectada, y de las previsiones de la evolución futura del área funcional.

Dichos objetivos se han de proyectar fundamentalmente en la identificación de los espacios que han de albergar las grandes infraestructuras del territorio; en la localización de los equipamientos comunitarios de interés común; en el señalamiento de los criterios y normas generales, siempre con respeto a la autonomía municipal, a los que habrá de sujetarse la ordenación urbanística; en la política de suelo para la construcción de viviendas protegidas y para la promoción de polígonos industriales; y, por último, en el resto de determinaciones contenidas en las Directrices con respeto a dicho ámbito.

La Ley 4/1990 establece para el desarrollo de los criterios generales de las DOT una delimitación de ámbitos territoriales, delimitación que tiene como fundamento, por un lado, configurar un marco territorial intermedio entre el constituido por la Comunidad Autónoma y el del municipio que permita concretar las determinaciones globales de las DOT y superar las limitaciones del planeamiento municipal, y, por otro, trazar una unidad con cierta homogeneidad geográfica y hábitos sociales de los pobladores. En este orden de cosas se crea y constituye el Área Funcional de Tolosaldea en el territorio histórico de Gipuzkoa.

Correspondiendo los títulos competenciales materiales a los expuestos con detalle en el informe jurídico departamental (por lo que no nos extenderemos sobre el particular), añadiremos que la habilitación funcional para la formulación y aprobación, inicial y provisional, de los PTP viene atribuida, en virtud del artículo 13.1 de la Ley 4/1990, de forma indistinta, al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno y a las Diputaciones Forales, salvo que el Plan afecte a municipios de diferentes

Territorios Históricos en cuyo caso la iniciativa será ejercitada siempre por el citado departamento, de oficio o a instancia de las Diputaciones Forales. En el presente caso, la iniciativa para la formulación del Plan se inscribe en el proceso de formulación globalizada de los seis Planes Territoriales Parciales correspondientes al Territorio Histórico de Gipuzkoa y es por ello compartida por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa aunque formalmente sea asumida por esta última. Así, la Diputación Foral de Gipuzkoa es la competente para seguir el procedimiento y aprobar inicial y provisionalmente el PTP, de conformidad con el artículo 13.3

LOT, como efectivamente se ha hecho por acuerdos del Consejo de Gobierno Foral de fechas 15/10/2013 y 18/07/2017, respectivamente.

### **III.- Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosaldea**

El proyecto de Decreto consta de una parte expositiva y otra dispositiva que contiene un artículo único que, a su vez, se subdivide en tres apartados.

El apartado 1 dispone la aprobación definitiva del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea), cuyas normas de ordenación se incluyen como Anexo al proyecto normativo.

El apartado 2 acompaña como Anexo II la declaración sobre la decisión adoptada en relación con la integración en el Plan Territorial Parcial de los aspectos medioambientales.

El apartado 3 anticipa que como Anexo III se publica la cartografía de este Plan Territorial Parcial.

Asimismo, consta de dos Disposiciones Transitorias y una Disposición Final que prevé su entrada en vigor al mes de su publicación en el BOPV.

El PTP del Área Funcional de Tolosaldea es el instrumento a través del cual se concretan los criterios específicos de ordenación de las DOT para este ámbito territorial que comprende los términos municipales de Abaltzisketa, Aduna, Albiztur, Alegia, Alkiza, Altzo, Amezketa, Anoeta, Asteasu, Baliarrain, Belauntza, Berastegi, Berrobi, Bidania-Goiatz, Elduain, Gaztelu, Hernialde, Ibarra, Ikaztegieta, Irura, Larraul, Leaburu, Lizartza, Orendain, Oresa, Tolosa, Villabona, Zizurkil; así como los terrenos incluidos en la Mancomunidad de Enirio-Aralar.

El Plan tiene por objeto la ordenación del Área Funcional desarrollando las determinaciones establecidas por las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, de conformidad con lo establecido en los artículos 11 y siguientes de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

El Plan tiene una vigencia indefinida, sin perjuicio de su programación temporal y de su revisión o modificación. No obstante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.4 d) del Anexo I del Decreto proyectado se procederá a su revisión transcurridos dieciséis años desde su aprobación definitiva. De la misma forma, en cualquier caso, a los ocho años de vigencia del PTP Tolosaldea se verificará la oportunidad de proceder a su revisión.

#### **a) PROCEDIMIENTO**

Sobre la tramitación del procedimiento, nos remitimos en cuanto a los detalles al informe de Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. No obstante, cabe señalar que dicho informe recoge todos los trámites seguidos hasta la solicitud de este informe de legalidad y del mismo se desprende que las actuaciones han sido efectuadas conforme a las prescripciones del artículo 13 de la Ley 4/1990. El procedimiento de elaboración debe ajustarse a lo previsto en dicho artículo de conformidad

con lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que, en su artículo 2, determina que la misma no será de aplicación a las disposiciones que tengan establecido un procedimiento de elaboración específico en una norma con rango de ley, circunstancia que concurre en el presente supuesto.

Según se ha adelantado en párrafos precedentes, el artículo 13.3 LOTPV determina que el órgano que adopte la iniciativa para la formulación del Plan será competente para concluir el procedimiento y para aprobar aquél inicial y provisionalmente. Asimismo, antes de la aprobación inicial, se ha elaborado un Avance para que las Administraciones Públicas territoriales interesadas remitieran sus observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas. El PTP de Tolosa (Tolosaldea) ha sido sometido a información pública y se ha dado trámite de audiencia a todas las Administraciones Públicas territoriales interesadas. La iniciativa ha sido aprobada inicial y provisionalmente y se han emitido los informes preceptivos correspondientes a la Comisión de Ordenación del Territorio.

Sobre este particular, cabe citar como única incidencia significativa de la tramitación, la advertencia recogida en el informe de la Asesoría Jurídica departamental respecto a la falta de aportación del programa de ejecución, desglosado en etapas de cuatro años, sobre el que ya se ha señalado, tanto en la Memoria de tramitación como en este informe, su concreta ubicación en los extensos volúmenes de la documentación aportada.

En consecuencia, solo cabe concluir que se ha dado cumplida satisfacción a todos los trámites sustanciales previstos en la LOTPV.

Sin embargo, no se puede llegar a la misma conclusión respecto al informe preceptivo previsto en el artículo 14.2 l) del Decreto 82/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del

Departamento de Cultura y Política Lingüística. En dicho apartado, se atribuye a la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas la función de informar de forma preceptiva y previa a su adopción, los proyectos de disposiciones de carácter general, respecto a su incidencia en la normalización del uso del euskera y a su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística. Dicho informe fue requerido mediante solicitud de 20 de diciembre de 2019 pero no ha sido aportado junto con el resto de la documentación para la emisión de este informe de legalidad.

#### **b) TÉCNICA NORMATIVA**

El informe jurídico refleja diversas observaciones respecto a la técnica normativa que han sido tomadas en cuenta por la Diputación Foral de Gipuzkoa lo que ha dado lugar a la modificación de algún artículo, determinadas citas, referencias y otras subsanaciones de índole formal.

Hechas las anteriores consideraciones, se informa favorablemente el proyecto de Decreto sometido a nuestro análisis con las observaciones de carácter procedimental formuladas en el presente informe respecto a la necesidad de la emisión del informe de la Dirección de Normalización Lingüística.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a 25 de marzo de dos mil veinte.