

# Los instrumentos de ordenación territorial a ambos lados del Bidasoa. Las claves normativas y el momento actual

(The territorial land planning instruments on both sides of the Bidasoa river. Key norms and current times)

Oyarbide, Luis M<sup>a</sup>

Eusko Ikaskuntza

Miramar Jauregia – Miracóncha, 48

20007 Donostia

BIBLID [1137-442X(2001), 11; 509-514]

---

*Materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Vasca, la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio en 1990 supuso un verdadero salto para la coordinación de actuaciones con incidencia en el territorio. Disponiendo ya de unas Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas, con varios Planes Territoriales Sectoriales resueltos y con cinco de los seis Planes Territoriales Parciales que estructuran Gipuzkoa en marcha, los próximos dos años verán la aprobación definitiva de estos instrumentos claves para el adecuado y armónico crecimiento del territorio guipuzcoano.*

*Palabras Clave: Ordenación del Territorio. Legislación. Comunidad Autónoma Vasca. Gipuzkoa.*

*Soilki Euskal Autonomia Erkidegoaren aginpidearen mende ko gaia izanik, 1990ean Lurraldearen Antolamenduari Legea onartzea benetako jauzi bat izan zen lurraldearen eragina duten jardueren koordinazioari dagokionez. Jadanik onarturiko Lurraldearen Antolamendurako Juruibide gure esku izanik, Lurraldearen Arloko Plan batzuk buruturik eta Gipuzkoa egituratzen duten sei Lurraldearen Arloko Planetatik bost martxan daude, eta datozen bi urteetan Gipuzkoako lurraldearen hazkunde egoki eta harmonikorako garrantzitsuak diren tresna horiek behin betiko onetsirik geratuko dira.*

*Giltz-Hitzak: Lurraldearen Antolamendua. Araudia. Euskal Autonomia Erkidegoa. Gipuzkoa.*

*Matière de compétence exclusive de la Communauté Autonome Basque, l'approbation de la Loi de l'Aménagement du Territoire de 1990 représente un réel bond pour la coordination d'interventions se répercutant sur le territoire. Disposant déjà des Normes de l'Aménagement du Territoire approuvées, avec plusieurs Plans Territoriaux Sectoriels résolus et cinq des six Plans Territoriaux Partiels qui structurent Gipuzkoa en marche, les deux prochaines années verront l'approbation définitive de ces instruments clés pour la croissance adéquate et harmonieuse du territoire de Gipuzkoa.*

*Mots Clés: Aménagement du Territoire. Législation. Communauté Autonome Basque. Gipuzkoa.*

## 1. CLAVES NORMATIVAS

### 1.1. El Marco competencial

El Estado español se organiza como un Estado Autonómico, en un modelo propio de organización territorial que podríamos describir como cuasifederal asimétrico, en el que el Estado se subdivide en Comunidades Autónomas con competencias de diferente nivel de acuerdo con un juego normativo previsto en la Constitución Española de 1975.

Dentro de ese marco de relación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas desarrolla el papel más relevante el artículo 148 de la Constitución, que determina las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, en su apartado 1.3 establece: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Estas posibilidades constitucionales deben ser expresamente reconocidas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas para poder ser asumidas como competencias por parte de éstas. Así, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Vasca, en su artículo 10.1, señala “La CAPV tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ...Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”

Así pues, en el juego de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, ésta tiene competencia exclusiva en esta materia.

Por otro lado, no debemos olvidarnos del juego competencial que funciona entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los Territorios Históricos. En tal sentido, y si acudimos a la ley que regula estas relaciones, conocida como LITH, nos encontramos en su artículo 7ºc)5. lo siguiente: “ Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su Territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias: En materia de urbanismo, las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación , sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y otros órganos urbanísticos”.

Queda así clara la competencia exclusiva de la CAPV para legislar en materia de Ordenación del Territorio dentro de su demarcación territorial.

### 1.2. La ley 4/ 90 de 31 de mayo de Ordenación del Territorio

Consecuencia de esta competencia exclusiva, surge la ley de Ordenación del Territorio del País Vasco en 1.990. Esta ley prevé tres instrumentos de ordenación territorial:

- las Directrices de Ordenación Territorial;
- los Planes Territoriales Parciales;
- los Planes Territoriales Sectoriales.

### 1.2.1. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.

Las DOT constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación, así como para los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo.

Son funciones de las DOT (ex artículo 5):

- a) Formular criterios y normas que regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las actividades económicas y sociales;
- b) Construir un marco de referencia para las políticas sectoriales de las Administraciones Públicas en la Comunidad Autónoma, así como para la actividad urbanística de Diputaciones Forales y Ayuntamientos, para una adecuada coordinación y compatibilización de todas ellas;
- c) Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras Comunidades Autónomas;

Finalmente, ha de señalarse que las DOT, aprobadas por Decreto del Gobierno Vasco y por tanto de rango reglamentario, vinculan, ex art. 8 de la LOT, a todas las Administraciones Públicas y a los particulares.

Esta vinculación se puede realizar a cuatro niveles:

- imposición de criterios de ordenación y uso del espacio, tanto directamente como a través de los Planes Territoriales Parciales;
- exclusión de criterios que se consideren incompatibles con el análisis y las valoraciones de las propias Directrices;
- definición de alternativas entre criterios diferentes que se consideren admisibles;
- la simple recomendación de líneas de actuación.

### 1.2.2. LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Los Planes Territoriales Parciales son el instrumento de desarrollo de las DOT en las áreas que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan. Por tanto, no tienen vida independiente de las DOT, que determinan su número y delimitación. Son, al igual que éstas, aprobadas por Decreto del Gobierno Vasco y tienen naturaleza reglamentaria.

El contenido de los PIPs viene marcado en la LOT:

- a) Definición de los objetivos de la ordenación;
- b) Señalamiento de los espacios aptos para las grandes infraestructuras;
- c) Ubicación de los equipamientos de interés común para el ámbito del Plan;
- d) Criterios, principios y normas generales que deberá observar la ordenación urbanística;
- e) Espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación, así como los programas y medidas de apoyo encaminadas a materializarlos;
- f) Cuantificación de las superficies de suelo que hayan de reservarse en todo caso con destino a alguna de las siguientes finalidades:
  - construcción de viviendas de protección oficial;
  - promoción pública de suelo industrial.
- g) Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo del contenido de las Directrices.

### 1.2.3. LOS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES

Los PIS constituyen el último eslabón de los instrumentos previstos en la Ley de Ordenación del Territorio y deben recoger los planes con incidencia territorial que elaboren tanto los Departamentos del GV como las Diputaciones Forales.

Dado su carácter sectorial, se colocan por debajo de los demás instrumentos de Ordenación, de tal manera que si se producen contradicciones entre los contenidos de un PIS y las determinaciones de las DOT o de un PIP, se producirá la nulidad de la parte o partes del PIS que contengan esas contradicciones.

Del mismo modo, la necesidad de garantizar el análisis global de las acciones con incidencia territorial hace que siempre haya un análisis de los órganos de Ordenación Territorial. Así, en el caso de PIS formulados por Diputaciones Forales, previamente a su aprobación definitiva deben ser informados por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco. Y en el caso de PIS promovidos por Departamentos del Gobierno Vasco diferentes del de Ordenación del Territorio, deberán ser informados por este último y por la COIPV, y la propuesta de aprobación definitiva que se eleve al Consejo de Gobierno deberá ser presentada conjuntamente por los dos departamentos.

## 2. EL MOMENTO ACTUAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN GIPUZKOA

Las Directrices de Ordenación del Territorio fueron aprobadas por el Consejo de Gobierno Vasco el 12 de febrero de 1997. En dicho documento, además de determinarse los elementos estructurales básicos del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca y de definirse el modelo territorial vasco como “sistema polinuclear de capitales”, se estableció, entre otras cuestiones, la división de todo el territorio de la Comunidad en Áreas Funcionales objeto de ordenación de Planes Territoriales Parciales, estableciéndose para Gipuzkoa las siguientes Áreas Funcionales:

- Donostialdea - Bajo Bidasoa (A.F. Donostia-San Sebastián)
- Tolosaldea (A.F. Tolosa)
- Urola - Costa (A.F. Zarautz - Azpeitia)
- Bajo Deba (A.F. Eibar)
- Alto Deba (A.F. Bergara - Mondragón)
- Goierri (A.F. Beasain - Zumarraga)

Pues bien, en un proceso largo, complejo pero caracterizado por la colaboración absoluta entre Diputación de Gipuzkoa y Gobierno Vasco, se ha llegado a la aprobación de los Criterios, objetivos y soluciones de los Avances de los PIPs de Alto Deba, Urola-Costa y Goierri, conjuntamente por acuerdo del Consejo de Diputados de Gipuzkoa y por Orden del Consejero de Ordenación del Territorio de 20 de marzo de 2001.

Por su parte, la aprobación de los Criterios, objetivos y soluciones del Avance del PIP de Bajo Deba se prevé realizar antes de la primera quincena del próximo mes de julio.

En cuanto al PIP de Donostialdea, se aprobó la convocatoria de Concurso para su elaboración en Consejo de Diputados de 24 de abril de 2001, y el pasado 19 de junio se procedió a la apertura de las plicas presentadas, de tal manera que se prevé adjudicar antes de la primera quincena del próximo mes de julio y se dispondrá de un documento de Avance para el mes de diciembre.

Finalmente, en el propio mes de julio se sacará la convocatoria del Concurso para la elaboración del PIP de Tolosaldea, de manera que para este verano se hallará en plena marcha el proceso de ordenación del territorio de Gipuzkoa.

En cuanto al planeamiento territorial sectorial con incidencia en el Territorio de Gipuzkoa, en estos momentos existen dos PTIS aprobados definitivamente por el Consejo de Gobierno Vasco, el PTIS de Ordenación de márgenes de los ríos y arroyos de la CAV, con fecha 22 de diciembre de 1998 y el PTIS de la red ferroviaria en la CAV, con fecha de 27 de febrero de 2001.

En tramitación se encuentra el PIS de Carreteras de Gipuzkoa, promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa y que ha sido aprobado inicialmente, e igualmente se hallan en tramitación el PIS de Protección y Ordenación del Litoral, el PIS de Zonas Húmedas, el PIS Eólico y el PIS de Patrimonio Cultural. Finalmente, ha de señalarse que en fase de redacción tenemos el PIS de Vivienda Pública y el PIS de Suelos para Actividades Económicas y Comerciales.