

2. BASE LEGAL DE APLICACIÓN

2.1 Marco competencial

La competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la formulación del presente instrumento de ordenación territorial, reside en los títulos materiales de carácter exclusivo en materia de ordenación del territorio: artículos 148.1.3º de la Constitución, y artículo 10.31 y 12.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

A los mismos, deben añadirse las competencias autonómicas en materia sectorial ferroviaria y de obras públicas previstas en el artículo 148.1 apartados 4º y 5º de la Constitución, y artículo 10, apartados 32 y 33 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; que se entrecruzan y convergen, sobre un mismo espacio físico o ámbito territorial, con las que sobre la materia ostenta el Estado sobre las redes y obras públicas de su competencia, esto es, las de ámbito o interés supracomunitario (artículos 149.1, apartados 21 y 24 de la Constitución).

El Estatuto de Autonomía del País Vasco contempla también la Competencia de la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación del Estado sobre “ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen o destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el artículo 149.1.21 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado” (Art. 12.9).

En este sentido el Estatuto de Autonomía del País Vasco entiende que las competencias autonómicas en materia de transportes ferroviarios no están constitucionalmente condicionadas por el ámbito de la línea férrea. Sin embargo, los Decretos de Transferenciaposteriores, siguiendo el modelo establecido en los decretos de transferencias de los entes preautonómicos (que limitaron la transferencia a los ferrocarriles, entre otras, a los que no estuvieran integrados en RENFE), limitaron el esquema estatutario (competencias ejecutivas en materia de transportes con origen o destino en el País Vasco), incluso en aquellos supuestos de transportes intracomunitarios en redes intracomunitarias (gestionadas por RENFE).

En este marco autonómico, deben ser referidas las normas en virtud de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido y dictado disposiciones en materia de infraestructuras ferroviarias; así deben ser destacadas:

- Decreto 2.488/1978, de 25 de Agosto, por el que se transfirieron determinadas competencias de la Administración del Estado al Consejo General de País Vasco, en materias de interior, turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y transportes.
- Real Decreto 1.446/1981, de 19 de Junio, de traspaso de servicios del Estado en materia de transportes terrestres.
- Decreto 105/1982, de 24 de Mayo, de los Departamentos de Política Territorial y Obras Públicas y de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, en virtud del cual se creó EUSKO TRENBIDEAK – FERROCARRILES VASCOS: ET/FV.

Por la relevancia que en la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma implica el ferrocarril metropolitano del área del Gran Bilbao, se debe citar así mismo, el importante referente representado por la Ley 44/1975, de 30 de Noviembre, en virtud de la cual se creó el Consorcio de Transportes de Bizkaia

2.2 Naturaleza y carácter del Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV

El presente Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV ostenta la naturaleza de un instrumento de ordenación, tal y como los mismos quedan configurados en la Ley del Parlamento Vasco 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (artículo 2.1).

El mismo se caracteriza por ser un instrumento ordenador de un aspecto sectorial, de sustancial incidencia territorial, cual es la infraestructura ferroviaria.

Por tanto, su finalidad es la de constituir un marco referencial para la articulación de los distintos títulos de intervención pública que aparecen implicados desde los órdenes territorial, urbanístico y sectorial-ferroviario.

En cuanto que instrumento que persigue ordenar un elemento fundamental de vertebración del territorio de nuestra Comunidad Autónoma, con su formulación se persiguen una serie de objetivos:

- Erigirse en instrumento esencial de coordinación de los distintos órdenes implicados.
- Proporcionar criterios de articulación y armonización entre los aspectos de orden sectorial y urbanístico, desde el común denominador de ambos, cual es la ordenación territorial.
- Conferir una cobertura territorial a las acciones de planificación y programación sectoriales sea cual fuere la Administración competente para la implantación de aquéllas.
- Dotar a los instrumentos de ordenación urbanística de criterios de claridad técnica y seguridad jurídica en los aspectos de obligada observancia para aquéllos desde las disposiciones sectoriales, bajo el prisma de respeto a los ámbitos propios y los contenidos irrenunciables de tales instrumentos de ordenación urbana.
- Garantizar, en el marco diseñado por las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la debida armonización de la ordenación territorial ferroviaria, con los demás órdenes sectoriales con implicación territorial: medio ambiente, patrimonio cultural, otras redes de comunicación, etc ...; así como con las políticas de ordenación territorial formuladas respecto de ámbitos territoriales supramunicipales previamente definidos.
- Asegurar, en definitiva, el adecuado equilibrio entre las deseables y progresivas mejora y modernización –desde un enfoque intermodal– de las redes de transporte ferroviario, muy especialmente de la nueva infraestructura que incorpore el ancho de vía europeo, con la necesaria ordenación racional de los usos del territorio.

A continuación se incluyen las conclusiones del dictamen jurídico realizado sobre la organización interinstitucional en el seguimiento de la ejecución de las infraestructuras previstas en el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco"

- *Primera: Desde un punto de vista constitucional y estatutario la efectiva construcción de la infraestructura ferroviaria denominada "Y Vasca", prevista en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco y recogida en el proyecto inicialmente aprobado de "Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco", corresponde a la exclusiva competencia de la Administración General del Estado (a través del Ministerio de Fomento y del recientemente creado Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias "G.I.F. ").*
- *Segunda: No obstante, la ingente obra en que consistirá la implantación de la "Y Vasca", afectará de manera directa a múltiples competencias de otras instituciones públicas distintas del Estado (especialmente Instituciones Comunes del País Vasco; Territorios Históricos y Entidades Locales), lo que hará necesario -al menos desde un punto de vista legal teórico- el establecimiento de cauces, mecanismos o instrumentos de colaboración inter institucional que garanticen la participación y hagan posible la más eficaz y eficiente construcción.*
- *Tercera: Desde un punto de vista formal, además, y una vez haya sido definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la red ferroviaria (cuyo declarado objeto esencial viene constituido por la "Y Vasca"), resultará necesaria la adaptación al mismo de todos los planes e instrumentos (declaraciones de espacios naturales protegidos; declaraciones culturales; planes de ordenación de recursos naturales...) que resulten afectados por el mismo. Desde un punto de vista jurídico, la legislación de Ordenación del Territorio del País Vasco prevé tal vinculación del planeamiento urbanístico, lo que no sucede, sin embargo, con los planes e instrumentos debidos a legislaciones distintas de la urbanística. Aunque suponemos que en el largo proceso de elaboración y aprobación del Plan Territorial Sectorial (y proyectos) se habrá avanzado en esta línea de coherencia entre todos los instrumentos, la ejecución podría verse legalmente comprometida si tal adaptación no se*

hubiere producido con la antelación necesaria.

- *Cuarta:* La "metodología de la concertación" entre Administraciones Públicas constituye un llamamiento común tanto en la legislación de ordenación del transporte terrestre, como en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina administrativa. No se hallan, sin embargo, disposiciones (fuera de títulos competenciales específicos del artículo 149 "legislación", "bases"...), que hagan posible que el Estado imponga su modo o modelo de coordinación sobre las Comunidades Autónomas en cuanto a la construcción de una infraestructura ferroviaria. La única base legal es la del principio de colaboración de carácter voluntario para las instituciones intervinientes.
- *Quinta:* Este principio de colaboración (implícito en el Ordenamiento Jurídico de la CAPV tal y como lo ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional), se concreta en deberes mutuos (artículo 4 de la Ley 30/1992) como el respeto competencial, suministro de información e incluso prestación de asistencia activa para el eficaz ejercicio competencial, que, al no conllevar necesariamente la adopción de decisiones conjuntas (fuera del pacto contractual que pueda suscribirse), deja a la libertad de las entidades intervinientes la definición del modo y procedimiento en el que ha de realizarse tal colaboración.
- *Sexta:* Si se recurre a los mecanismos legales previstos, y de acuerdo con la legalidad y los precedentes estudiados, el modo que se considera más adecuado es el del "convenio de colaboración", abierto a la incorporación de otras instituciones afectadas, que prevea en su seno la creación de una Comisión de Seguimiento (con atribuciones expresas también de vigilancia y control -Art. 6.3 Ley 30/1992-) de marcado y exclusivo carácter consultivo y deliberante (principio de irrenunciabilidad e indisponibilidad competencial).

No se considera necesaria la creación de un órgano específico de gestión (consorcio o asimilable), si bien se precisará de cierto grado de organización (una o varias comisiones según materia y una reglamentación propia) a la vez que de los medios técnicos y materiales precisos para el cumplimiento de su cometido (que pueden ser aportados por las

entidades intervinientes).

- *Séptima:* Se valora muy positivamente el "acuerdo marco" elaborado en el seno del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, para la suscripción por parte de los Departamentos de Cultura, de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Agricultura y el propio Departamento proponente, buscando además la adhesión del Ministerio de Fomento, del "G.I.F." y de las instituciones europeas. Destacamos en el mismo su contenido previsor o preventivo (adelantándose en el tiempo con la previsión de planes de intervención y seguimiento para la salvaguarda patrimonial en materia cultural, natural, desarrollo rural y ordenación urbana). Los campos abordados nos parecen los adecuados, resultando aconsejable, quizás, su extensión a otros como los de obras, medio ambiente y transportes. En cuanto a los sujetos intervinientes, consideramos que debiera dar apertura a otras instituciones públicas afectadas como los Territorios Históricos y las Entidades Locales. Esta participación podría ser estable o permanente o coyuntural. En cualquier caso, el acuerdo marco puede ser una base sólida para la formalización posterior del acuerdo de voluntades detallado en que consistiría, el convenio de colaboración.

Por último, y en virtud de la aplicación al presente Plan de lo dispuesto en la Disposición Primera de la Ley, y en consideración a la especial naturaleza de su contenido que, en cualquier caso, trasciende al ámbito o interés estrictamente municipal, el presente Plan Territorial Sectorial vinculará con sus determinaciones a los planes urbanísticos regulados por la legislación sobre régimen del suelo, tal y como dispone al respecto, el artículo 22 de la misma Ley.

A estos efectos, y con arreglo al artículo 15.2 al que se remite el artículo 22, el Plan Territorial Sectorial debe precisar los aspectos concretos en los que los planes urbanísticos afectados quedarán modificados desde el mismo momento de su aprobación definitiva, sin perjuicio de que los Ayuntamientos afectados puedan incoar los procedimientos precisos para incorporar a sus respectivos planeamientos municipales dichas determinaciones.

2.3 Marco normativo

Desde el punto de vista material, resulta obligada la referencia a los dos cuerpos legales que constituyen el soporte normativo del contenido del presente instrumento de ordenación territorial: la Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento, aprobado en virtud de Real Decreto 1.211/1990, de 28 de Septiembre; así como la ya citada Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Respecto de ésta última, debe tenerse presente el alcance y vinculación de sus disposiciones, que ha sido objeto de matización e importante ajuste por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 118/1996, de 27 de Junio.

Concretamente, en lo que se refiere a las competencias autonómicas, respecto de las redes que no integran la denominada Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario (RENITF); así como en relación a los propios criterios y procedimientos de la inclusión de líneas en aquélla; e igualmente, en lo atinente al alcance de la supletoriedad de las disposiciones de dicho cuerpo legal en lo que respecta a los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas.

Así mismo, y como referentes ineludibles del presente Plan Territorial Sectorial, debe citarse la legislación urbanística representada fundamentalmente por el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado en virtud de Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, en la parte de su articulado que queda vigente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo; resultando de aplicación, como consecuencia de las lagunas que por dicha razón aparecen, el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada en virtud de Real Decreto 1.346/1976, de 9 de Abril y sus Reglamentos de desarrollo.

Así mismo, debe ser citada, si bien su contenido no tiene especial incidencia en el presente instrumento de ordenación territorial, la Ley 7/1997, de 14 de Abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

Por su parte, y por su trascendental implicación en la materia de proyección de infraestructuras, debe ser referida la legislación en materia de impacto ambiental, cuya arranque se sitúa en la Directiva 85/377/CEE, de 27 de Junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medido ambiente; y representada fundamentalmente por el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; así como por el Real Decreto 1.131/1988, de 30 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para su ejecución.

De las disposiciones anteriores se desprende la necesidad de la formulación del Estudio de Impacto Ambiental para la implantación de nuevas redes ferroviarias de largo recorrido.

Ya en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, deben ser referidos, así mismo, el Decreto 132/1994, de 15 de Marzo, sobre la aplicación en la CAPV del Real Decreto 1/1992, de 26 de Junio; la Ley 17/1994, de 30 de Junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Tramitación de los Instrumentos de Planeamiento y Gestión Urbanística, desarrollada por el Decreto 142/1997, de 17 de Junio; la Ley 3/1997, de 25 de Abril, por el que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, la Ley 5/1998, de 6 de Marzo, de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, la Ley 20/1998, de 29 de Junio, de Patrimonios Públicos del Suelo, así como la Ley 3/1998 de 27 de Febrero General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

2.4 Ámbito de aplicación

El Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV, así configurado, se refiere o afecta desde el punto de vista territorial a la totalidad o integralidad de la Red Ferroviaria que discurre por el territorio de la Comunidad Autónoma, con independencia de cuál sean los títulos competenciales en la planificación, proyección, ejecución y explotación de las distintas líneas.

Su ámbito territorial se configura así como una unidad espacial sobre la que convergen distintos títulos de intervención pública; lo que no obsta a tal consideración integral habida cuenta, precisamente, de la naturaleza y carácter del presente instrumento de ordenación territorial.

En lo que se refiere a su ámbito objetivo o material, el presente Plan Territorial Sectorial es compatible a la actual configuración jurídica del concepto de infraestructura ferroviaria; adaptándose a los criterios de la legislación europea para las redes transeuropeas en el sentido de desvincular el servicio de transporte ferroviario, de la infraestructura propiamente dicha: artículo 15 de la Directiva 91/440/CEE, de 29 de Julio sobre desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (Proyecto nº 3 RTT).

Dicha Directiva recomienda que los Estados, o Administraciones Públicas competentes en cada caso, asuman la responsabilidad del desarrollo de la infraestructura, debiendo las empresas o agrupaciones que utilicen aquella, abonar un canon por utilización de la infraestructura. A partir de la cual, con el impulso y apoyo que presta el Tratado de la Unión Europea a las redes transeuropeas, se ha roto con el antiguo esquema de mercado nacional del transporte, que están abriendo las empresas del ferrocarril a otros mercados externos.