

7. ENCUADRE NORMATIVO

7.1 La Nueva Red Ferroviaria y la Red Ferroviaria Existente

El presente instrumento de ordenación territorial, en el aseguramiento de su objetivo de proporcionar un marco común, en lo que a su incidencia territorial se refiere, a la infraestructura ferroviaria que discurre en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, engloba actuaciones de distinta índole desde el punto de vista de las acciones materiales que tanto su ordenación, planificación y ejecución requieren.

Es por ello que, en orden a la aplicación de las determinaciones del presente instrumento de ordenación territorial, se distinguen los conceptos de Nueva Red Ferroviaria y Red Ferroviaria Existente.

En tal sentido, se denomina Nueva Red Ferroviaria a la infraestructura ferroviaria de nueva creación, cuyo trazado a escala 1/5.000 -ó en su caso, alternativas a escala 1/20.000- se formulan en el Plan Territorial Sectorial. La cual, está fundamentalmente integrada por la nueva infraestructura que incorpora el ancho de vía internacional (UIC), de conexión a la red europea; así como las propuestas de interconexión de las tres capitales y el acceso a los Puertos de Bilbao y Pasaia; así como la normalización de los accesos a la Meseta: línea Burgos – Vitoria-Gasteiz; y la conexión del Ebro.

El resto de actuaciones materiales, concebidas con un criterio amplio y flexible, se configuran como acciones sobre la Red Existente; incluyéndose en tal concepto las de prolongación o desdoblamiento de vías, ampliación de su explanación, o cualesquiera acciones relativas a las estaciones y apeaderos, y demás instalaciones o edificios vinculados funcionalmente al desenvolvimiento del transporte ferroviario y, en general, todas aquellas actuaciones que no supongan una modificación sustancial en la funcionalidad de la infraestructura ferroviaria existente.

7.2 Objeto

En orden al cumplimiento de las finalidades perseguidas, el contenido del presente instrumento de ordenación del territorio tiene un triple objeto:

- En aras a garantizar la adecuada coordinación de los órdenes territorial, urbanístico, de transporte y sectorial-ferroviario, configurar el régimen jurídico al que se someten cualesquiera actuaciones referidas a la infraestructura ferroviaria en la CAPV.
- Asegurar que la necesaria reserva y dotación de suelos para acometer la ejecución de la infraestructura ferroviaria se lleve a cabo bajo criterios adecuados de ordenación; para lo cual se define lo que constituye el Sistema General de Comunicaciones de Uso Ferroviario.
- Configurar el régimen jurídico del uso del suelo y edificación de los terrenos adyacentes o colindantes a las líneas férreas; así como el de las limitaciones, prohibiciones y ocupaciones temporales que en razón de tal proximidad a la infraestructura ferroviaria vienen legalmente impuestas (Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento, aprobado en virtud del Real Decreto 1.211/1990, de 28 de Septiembre).

7.3 Vinculación y efectos

Los contenidos vinculantes del presente instrumento de ordenación territorial, tienen distinta graduación atendiendo, precisamente, a su naturaleza y alcance.

Así, las Determinaciones que integran el Documento II se configuran y denominan disposiciones reguladoras, teniendo una vinculación directa y de igual rango para todo su ámbito de aplicación.

Igual alcance y grado de vinculación ostentan las disposiciones de ordenación contenidas en el Documento III- Planos. Grupo A: "Planos de Ordenación", para los ámbitos afectados.

Por su parte, el alcance de disposiciones de planificación, esto es, las previsiones de actuaciones sobre la infraestructura ferroviaria, sobre los instrumentos que en cada caso las desarrollen, es de distinto rango, habida cuenta del distinto grado de concreción contenido de este instrumento:

- Respecto de las actuaciones sobre la Nueva Red cuyo trazado se define a escala 1/5.000, tales disposiciones despliegan un efecto vinculante concreto.
- En lo que se refiere al resto de actuaciones previstas sobre la Nueva Red, respecto de las cuales se proponen soluciones o alternativas a escala 1/20.000, dichas disposiciones tienen un alcance vinculante genérico.
- Para la Red Existente y toda vez que se plantea un esquema global de actuaciones, tales disposiciones tienen, por tanto, un carácter orientativo.

Uno de los efectos más relevantes que despliega el presente Plan Territorial Sectorial, es el de la necesaria adaptación de los instrumentos urbanísticos regulados en la legislación del suelo y ordenación urbana, en los plazos y en los aspectos que el propio Plan Territorial Sectorial establece; la cual se llevará a cabo necesariamente en el plazo de un año; adoptándose, así, el criterio contenido en la legislación urbanística, para el supuesto de adaptación de los instrumentos de planeamiento municipal a los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Por su parte, el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV, se configura como instrumento necesario y suficiente para dar cobertura desde el punto de vista territorial y urbanístico a las acciones que sobre el mismo se llevarán a cabo en la infraestructura ferroviaria, sin que resulte preciso ningún otro instrumento de carácter territorial o urbanístico; sin perjuicio, obviamente, de la formulación y tramitación de los correspondientes instrumentos de planificación o proyección técnica en cada caso requeridos por las disposiciones de orden sectorial: Estudios previos, Estudios Informativos y de Impacto Ambiental, Proyectos de Trazado y de Construcción, etc.

Entre los demás efectos que despliega el presente Plan Territorial Sectorial desde su entrada en vigor, esto es, desde su publicación, deben ser referidos los de su inmediata ejecutividad y su obligatoriedad tanto para las Administraciones en cada caso competentes para el desarrollo de las acciones en el mismo previstas; a los instrumentos de ordenación urbanística; así como a los instrumentos y actuaciones sectoriales y territoriales que afecten a la Red Ferroviaria; así como a los particulares, al llevar a cabo actos de uso y edificación del suelo, que se vean afectados por las disposiciones en el mismo contenidas.

La aprobación del presente instrumento implicará, así mismo, la declaración de utilidad pública de todas las acciones en el mismo comprendidas a efectos de expropiación forzosa de los terrenos precisos para su ejecución; así como para la imposición de las servidumbres que a tal fin resulten necesarias.

Idéntico efecto se desplegará respecto de las actuaciones que afecten a las líneas integradas en la Red Existente, encaminadas a adaptar a la normativa sectorial la configuración de la banda de dominio público.

7.4 Marco jurídico de referencia a las actuaciones sobre la infraestructura ferroviaria de la CAPV.

Como ya ha sido apuntado, constituye una de las finalidades del presente Plan Territorial Sectorial, la de configurar un marco jurídico de referencia a cualesquiera actuaciones se lleven a cabo sobre la infraestructura ferroviaria en la CAPV.

En orden a articular el mismo, las actuaciones se sistematizan en tres grandes grupos:

- A. Planificación de las actuaciones
- B. Gestión y Obtención de los terrenos necesarios
- C. Ejecución material de las obras

7.4.1 Planificación de las actuaciones

Al abordar la planificación de las actuaciones atinentes a la infraestructura ferroviaria, y a efectos de no inducir a confusión, habida cuenta del significado ambivalente de dicho término, desde el orden territorial, por una parte; y de otra, desde la perspectiva sectorial, se distingue entre planificación territorial propiamente dicha: la operada fundamental y esencialmente a través del presente Plan Territorial Sectorial, y en su caso, por los instrumentos de ordenación urbana, en cuanto que han de adaptarse al mismo; y la planificación sectorial, que viene dada por los estudios e instrumentos de proyección técnica previstos para cada tipo de actuación en la legislación sectorial.

Partiendo de tal concepción de la planificación, a través del presente instrumento de ordenación territorial, se articulan las relaciones entre unos y otros instrumentos bajo criterios de coordinación, operatividad y eficacia administrativas.

En íntima relación a cuanto ha sido señalado respecto de la vinculación de las determinaciones del presente instrumento de ordenación territorial, la configuración y alcance del mismo respecto de la planificación depende del grado de concreción de las actuaciones que se proponen desde este Plan Territorial Sectorial; esto es, según el mismo defina concretamente su trazado: escala 1/5.000; proponga alternativas: escala 1/20.000; o en su caso, y para la Red Existente, se trace un esquema global de actuaciones.

7.4.2 Gestión y obtención de los terrenos necesarios

Si bien no ofrece duda alguna el que el sistema ordinario de obtención de los espacios precisos para albergar la infraestructura ferroviaria, los elementos vinculados funcionalmente a la misma, y las bandas de protección conceptuadas como de dominio público, será el de expropiación forzosa; no se desprecia la posibilidad de eventuales actuaciones en virtud de mecanismos de colaboración interadministrativa, que supongan la puesta en marcha de los sistemas de obtención de suelos previstos en la legislación urbanística.

7.4.3 Ejecución material de las obras

Constituye una cuestión que se podría denominar emblemática en materia de ordenación territorial, la relación de las grandes obras de infraestructura que se llevan a cabo por las Administraciones en cada caso competentes, con los actos de control urbanístico municipal.

Desde la legislación urbanística se han ido adoptando diferentes soluciones con distinto grado de flexibilidad; culminadas con la remisión a legislación sectorial.

En lo que respecta a las disposiciones reguladoras de la Ordenación de los Transportes Terrestres, y teniendo en cuenta las previsiones contenidas en sus disposiciones precedentes, así como en las sucesivas normas reguladoras tanto del Estatuto de RENFE como del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), se dispone la exención de licencia municipal para determinadas obras en las líneas, y edificios e instalaciones vinculados funcionalmente a aquéllas, a llevar a cabo por dicha entidad o por las otras empresas explotadoras de líneas no integradas en la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario.

En nuestro caso, el punto de arranque de la articulación que se lleva a cabo en el presente Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV., reside en la previsión contenida en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco; que establece las pautas fundamentales en las que se sustenta la exención de

licencia municipal a las actuaciones sectoriales de marcado carácter territorial; sin perjuicio de su puesta en conocimiento y razón del/los Ayuntamiento/s afectado/s en lo que respecta, fundamentalmente, a la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico.

Dichas pautas pueden formularse como sigue:

- Acciones cuya naturaleza, alcance y extensión excede de la materia estricta de urbanismo local, revistiendo un marcado alcance territorial.
- Previsión en el Plan Territorial Sectorial en cuanto que instrumento de integración, por excelencia, entre los órdenes sectorial y urbanístico, desde el orden, precisamente, territorial.
- Efectiva catalogación –de tal alcance territorial- por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en la propia tramitación del Plan Territorial Sectorial.

Con el soporte de tales criterios generales, el presente Plan Territorial Sectorial, plantea la exención de la licencia municipal a las obras precisas, tanto para la implantación de la Nueva Red Ferroviaria, prevista en el mismo, tanto a nivel de concreción de su trazado, como de formulación de alternativas a una escala técnica menos concreta y definida; como para cualesquiera acciones referidas a la Red Existente en el mismo contempladas: ampliación, mejora, conservación y reparación tanto de las líneas, como de los edificios e instalaciones afectas a su desenvolvimiento; los cuales, aun en el caso de tener un alcance territorial muy localizado y concreto, se estiman vinculadas y, en consecuencia, accesorias de las líneas férreas, participando, en consecuencia, de su alcance territorial.

Ello no obstante, el presente Plan Territorial Sectorial, en aras a resultar fiel al espíritu que informa su existencia misma, cual es el de vertebrar el proceso de toma de decisiones públicas correspondientes a las actuaciones de las distintas Administraciones implicadas en la ordenación, planificación e implantación de la infraestructura ferroviaria, recoge la necesaria

dación de cuentas, y en definitiva, coordinación y armonización con las Administraciones Municipales, previendo la puesta en conocimiento de aquéllas de los proyectos que afecten a sus ámbitos territoriales.

Dado que la sociedad vasca se enfrenta al reto de implantación de una nueva solución para el transporte colectivo en la modalidad ferroviaria, solución que se presume delicada en cuanto a la búsqueda de una nueva situación de equilibrio territorial de ordenación de recursos territoriales, de presencia de actividades, etc., se hace necesario el establecimiento de criterios y decisiones que garanticen un desarrollo sostenible del nuevo escenario del sistema de comunicaciones ferroviario a implantar.

Si una infraestructura es necesaria, y la Nueva Red Ferroviaria del País Vasco lo es, la respuesta es "el cómo se implanta" y, por tanto, la definición territorial, su caracterización técnica y su funcionalidad debe ser complementada con un seguimiento desde sus inicios hasta su conclusión, y esto debe ser establecido interdisciplinariamente, y es por lo que con fecha 22 de Junio de 2000 se firmaba un Acuerdo Marco de colaboración entre los Departamentos de Cultura, Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, Transportes y Obras Públicas y Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, para la definición de los trabajos de seguimiento y control de las obras de implantación de la Red Ferroviaria RTE-T nº 3 Tramo "Vitoria-Gasteiz--Bilbao--Donostia-San Sebastián--Dax", para la preservación del Patrimonio Cultural y Natural."

7.5 El sistema general de comunicaciones de uso ferroviario

Constituye una de las finalidades más relevantes del presente instrumento de ordenación territorial la definición de lo que constituye el Sistema General de Comunicaciones de Uso Ferroviario.

Tal relevancia resulta:

- De su propia naturaleza de instrumento de ordenación territorial, constituyendo, además, bisagra entre la acción sectorial y la urbanística.
- Al tratarse de una infraestructura básica del territorio relativa al sistema de comunicaciones terrestres, su señalamiento y localización impone de inmediato unas afecciones desde el punto de vista de la ordenación territorial, que van mucho más allá que la mera zonificación de usos del suelo, suponiendo la imposición de usos concretos sobre los terrenos afectados por la implantación de tal infraestructura; si bien, con independencia de la clasificación urbanística, a llevar a cabo a través de los instrumentos de planificación urbanística.

La definición de dicho Sistema General adopta criterios distintos, según se refiera a la Red Existente o a la Nueva Red Ferroviaria.

En el caso de la Red Existente, se impone el criterio de sujeción a la realidad existente; vinculando tal calificación a lo que forme parte de la infraestructura ferroviaria, esté funcionalmente afecto a la misma, o integre efectivamente la banda de dominio público, tal y como la misma queda configurada desde las disposiciones de orden sectorial; y ello, sin perjuicio de su eventual acomodación a los criterios contenidos en dichas disposiciones, a través de los mecanismos legales correspondientes: expropiación forzosa, o en su caso, desafectación o mutación demanial.

Respecto de la infraestructura de nueva creación, esto es, la Nueva Red Ferroviaria, se persigue el cumplimiento de los parámetros legales en lo que a conformación del dominio público se refiere:

- La representación gráfica de lo que constituye el Sistema General para la Nueva Red, configurada en lo que se denomina “Corredor”, adquiere una relevancia esencial, habida cuenta de que los municipios deberán ajustarse a tal previsión al definir en sus instrumentos de ordenación urbana dicho Sistema General de Comunicaciones de Uso Ferroviario.

- Dicho “Corredor” se configura de forma amplia, de tal suerte que la banda así definida, sea susceptible de albergar en su seno los ajustes y modificaciones que se operen por la mayor concreción o escala técnica de los proyectos, así como los que vengan impuestos por la propia realidad de los terrenos.
- A tal fin, dicha banda o “Corredor” queda integrada en los Planos de Ordenación por dos grafías distintas y complementarias: la de dominio público de uso ferroviario, y la denominada “banda de reserva”.
- Una vez la nueva infraestructura ferroviaria haya sido efectivamente ejecutada, la calificación de Sistema General de Comunicaciones de Uso Ferroviario, operará únicamente para los terrenos ocupados por la línea férrea, sus elementos funcionales, y la banda configurada como de dominio público.
- Los terrenos que no queden afectados por dicha calificación, podrán destinarse o calificarse para cualquier otro destino, siempre que resulte compatible con las condiciones de uso y edificación propias de las zonas colindantes a la línea férrea.

7.6 Las zonas inmediatas a las líneas férreas: su especial régimen jurídico

Otro de los objetivos del presente Plan Territorial Sectorial está representado por la articulación del especial régimen jurídico al que se someten las zonas inmediatas a las líneas férreas, precisamente en razón de tal proximidad.

A efectos de aplicación de dicho régimen se definen, siguiendo los criterios de la legislación sectorial, tres bandas: la de dominio público; la de servidumbre; y la de afección.

La configuración de dichas franjas en los supuestos de puentes, viaductos, y sobre todo túneles, observa algunas particularidades que son objeto, además de concreción en sede de

“Determinaciones”, de esquematización en un Apéndice a dicho documento del presente Plan Territorial Sectorial.

Las limitaciones de uso y edificación de las zonas colindantes al dominio público ferroviario, esto es, en las zonas de servidumbre y afección, tiene su fundamento y base en el contenido estatuario del derecho de propiedad del suelo, y la consideración de que aquéllas constituyen la configuración de su contenido normal.

Por tal motivo, se predica, como principio general, la no indemnizabilidad de tales limitaciones; y ello, de acuerdo, además de con las disposiciones sectoriales, con lo previsto en el Título VI del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado en virtud de Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Ello no obstante, las ocupaciones temporales en la zona de servidumbre, así como los daños o perjuicios que se causan por su utilización, sí serán indemnizables.

Por otra parte, el presente instrumento de ordenación territorial hace suya la previsión contenida en la legislación sectorial, así como en el artículo 239.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que garantiza como supuesto indemnizatorio la anulación de todo aprovechamiento urbanístico en las zona de servidumbre, y la denegación del derecho a edificar en la zona de afección, con ocasión de la ejecución de nuevas acciones sobre la infraestructura ferroviaria, cuando las mismas no sean susceptibles de equidistribución entre los afectados.

En lo que se refiere a la determinación de las indemnizaciones que por tales conceptos procedan, el presente Plan Territorial Sectorial se remite a las normas contenidas en la legislación sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, recogiendo el principio general formulado en el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Por su parte, el régimen de usos y edificación de las zonas colindantes a la línea férrea vincula tanto a los particulares como a las Administraciones, y muy especialmente, a los Ayuntamientos los cuales deberán someterse al mismo en el ejercicio de su acción urbanística:

- Al zonificar y calificar suelos en sus instrumentos de planeamiento general.
- Al formular o aprobar instrumentos de planeamiento de desarrollo, así como Proyectos de Urbanización.
- Al formular o aprobar instrumentos de ejecución urbanística; así como el aprobar la constitución y tutelar el funcionamiento de las Entidades Urbanísticas de Colaboración.
- Al formular las Normas y Ordenanzas de uso y edificación de los predios, cualquiera que sea su clasificación urbanística; y concretamente, al establecer parámetros tales como alineaciones y retranqueos.
- En los actos de control y disciplina urbanística.

Así mismo, se impone a los instrumentos de ordenación urbanística la obligación de configurar un régimen jurídico -con las modulaciones que resulten oportunas en cada caso- que contemple las edificaciones, instalaciones y usos preexistentes, que incumplan las normas relativas al especial régimen de protección de la zonas contiguas a la línea férrea.

Además de la definición de tales limitaciones y la articulación del especial régimen jurídico a que se someten los terrenos adyacentes a las líneas férreas, el presente Plan Territorial Sectorial, se ocupa de algunos requisitos o condicionantes de carácter específico de indudable relevancia en materia ferroviaria: entrada y tránsito de personas y vehículos en las líneas férreas; la regulación de las escombreras o vertederos precisos para la ejecución de las obras de infraestructura ferroviaria; así como el régimen al que se someten los pasos a nivel, desde el requisito legal de su necesaria progresiva supresión y sustitución por cruces a distinto nivel;

exigencia ésta que vincula de forma singular a las Administraciones competentes en materia de ferrocarriles y de carreteras, respectivamente.

7.7 Vigencia, revisión y modificación

En lo que se refiere a la virtualidad en el tiempo de las determinaciones del presente Plan Territorial Sectorial, se parte de la regla general de su vigencia indefinida; previendo los supuestos de su modificación y revisión a tramitar por el mismo procedimiento que su aprobación.

La verificación de la procedencia de su revisión se formula en base a una regla general: el transcurso del plazo de ocho años; complementada con la previsión de la concurrencia de motivos que aconsejen la promoción de dicho trámite en otros momentos: bien con ocasión del normal seguimiento de su cumplimiento y adaptación a la realidad a llevar a cabo cada cuatro años entre el Departamento de Transportes y Obras Públicas y la Comisión del Ordenación del Territorio del País Vasco; así como, cuando sobrevengan circunstancias que impliquen la alteración de las hipótesis en que se sustenta la propia configuración fundamental del modelo de infraestructura ferroviaria llevada a cabo a través del presente instrumento de ordenación territorial.

En lo que se refiere a su modificación, la misma se articula teniendo en cuenta la naturaleza, grado y alcance de la vinculación del propio contenido del Plan Territorial Sectorial, en aras a conciliar su carácter de engranaje fundamental entre las actuaciones de carácter sectorial, y la ordenación territorial y urbanística; con la necesarias operatividad y eficacia administrativas.

7.8 Adecuación y Coordinación de los Órdenes Territorial y Sectorial

La formulación del presente Plan Territorial Sectorial se ha llevado a cabo con sometimiento a las orientaciones y puntos de referencia para las Administraciones Sectoriales contenidas en

las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Capítulo 13).

Así mismo, su contenido y determinaciones han tenido en cuenta los Avances de los Planes Territoriales Parciales actualmente formulados.

A su vez, la formulación del presente Plan Territorial Sectorial se ha llevado a cabo con sujeción a las determinaciones impuestas por las legislaciones sectoriales con incidencia territorial, así como con los instrumentos de ordenación que las desarrollan.