



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA DEFINITIVAMENTE LA 2ª MODIFICACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL PARCIAL DEL AREA FUNCIONAL DE ZARAUTZ-AZPEITIA (UROLA COSTA), RELATIVA A LAS DETERMINACIONES DEL PAISAJE.

51/2018 DDLCN - IL

I.- ANTECEDENTES

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

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 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 Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de 3 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.

II.- LEGALIDAD

Constituye el objeto del proyecto de Decreto la aprobación definitiva de la 2ª modificación del Plan Territorial Parcial (PTP) del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa), relativa a las determinaciones del paisaje, cuyas normas de ordenación se incluyen como anexo al Decreto.

Las Determinaciones del paisaje son uno de los instrumentos creados por el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El artículo 5 del Decreto 90/2014 establece que las Determinaciones del Paisaje *“son criterios extraídos de los Catálogos del paisaje, que desarrollan los objetivos de calidad paisajística e identifican las medidas para su consecución, con vocación de incorporarse al correspondiente Plan Territorial Parcial”* y que dichas Determinaciones *“se podrán incluir en los Planes Territoriales Parciales con carácter recomendatorio y como propuestas de actuación relacionadas con estudios de integración paisajística o con planes de acción, acompañados de un plano resumen”*.

Siguiendo el precepto transcrito, tanto en el preámbulo del proyecto sometido a informe como en el artículo 1 de su Anexo se establece que dichas determinaciones tienen carácter recomendatorio y que se fundamentan en el Catálogo del Paisaje de Zarautz-Azpeitia.

En cuanto al marco normativo para la modificación del PTP, la habilitación competencial, el carácter no sustancial de la modificación planteada y la tramitación del proyecto de Decreto, nos remitimos, en aras a evitar reiteraciones, al informe jurídico emitido por el Servicio de Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento promotor que examina suficiente y adecuadamente estos extremos.

Por ello, pasamos seguidamente a analizar el contenido sustantivo de la modificación propuesta que consta de un artículo único y un Anexo en el que se incluyen las normas de ordenación y tres anexos.

1) Contenido del proyecto.

- Artículo único.

El artículo único tiene dos apartados.

El apartado 1 establece que se aprueba definitivamente la 2ª modificación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa) relativa a las Determinaciones del paisaje, cuyas normas de ordenación se incluyen como Anexo al Decreto.

El apartado 2 pone de manifiesto que en la sede electrónica del Departamento promotor se encuentran disponibles los documentos que conforman la modificación referida.

- Anexo al proyecto de Decreto: las normas de ordenación

El artículo 1.1 del Anexo establece el carácter recominatorio de las Determinaciones del paisaje que se aprueban y el apartado 2 que las Determinaciones que se aprueban se fundamentan en el Catálogo del paisaje de este ámbito territorial, Catálogo que se encuentra disponible en la página web del Departamento promotor.

El art. 2 distingue 10 unidades de paisaje en el ámbito del PTP; el artículo 3 identifica 34 áreas de especial interés paisajístico para las que recomienda la elaboración de Planes de Acción del Paisaje y los artículos 4 a 18 definen los objetivos de calidad paisajística para promover la protección y conservación del paisaje del área funcional de Zarautz-Azpeitia, estableciendo las Determinaciones referentes a: desarrollos vinculados con los asentamientos urbanos; los accesos a los núcleos; infraestructuras lineales; áreas de actividad económica; red de parques y espacios públicos y red de miradores e itinerarios paisajísticos; paisajes fluviales, naturales, litorales y agrícolas; asentamientos rurales; elementos con valores históricos, simbólicos e identitarios; infraestructuras para la gestión de residuos y las actividades extractivas; y, por último, a fondos escénicos.

El art. 19 contiene las Determinaciones referentes a una gestión proactiva de la mejora del paisaje. Se trata de propuestas de actuación dirigidas a las Administraciones Públicas.

El art. 20 establece que las Determinaciones del paisaje serán aplicadas y se desarrollarán a través de los instrumentos de planificación territorial y urbanísticos oportunos.

El artículo 21 denominado “Aplicación y desarrollo de la legislación sectorial” se divide en tres apartados.

El apartado 1 recoge la obligación de respetar la legislación y normativa sectorial vigente por los instrumentos de aplicación y desarrollo de la modificación del PTP.

El apartado 2 concreta esa obligación de respetar la legislación sectorial en materia de costas, recordando que las actuaciones que se planteen en terrenos de dominio público marítimo-terrestre y en la zona de servidumbre de protección deben contar con la autorización correspondiente y reiterando las limitaciones que la Ley de Costas establece respecto a los usos y actividades que pueden ubicarse en zona de dominio público marítimo-terrestre.

El apartado 3 incluye las determinaciones señaladas en el informe vinculante emitido por la Dirección General de Aviación Civil, determinaciones que en la mayoría de los casos son reproducción de la normativa que regula las servidumbres aeronáuticas, referidas en este caso al aeropuerto de San Sebastián.

2) Examen del contenido.

Las observaciones que vamos a realizar respecto del contenido del proyecto de Decreto se centran en el artículo 21 de las Normas de Ordenación. Se trata de un artículo que no modifica ni complementa el ordenamiento jurídico vigente sino que se limita a recordar el cumplimiento de la legislación sectorial y a reiterar algunas determinaciones de la misma.

El apartado 1 de este precepto contiene un mandato dirigido a los instrumentos de desarrollo de la modificación del PTP que resulta innecesario en la medida en que las diferentes normas sectoriales cuyo cumplimiento se establece ya contienen esa misma previsión.

Lo mismo cabe decir del apartado 2, que resulta también reiterativo al referirse a la necesidad de obtener las autorizaciones pertinentes para aquellas actuaciones permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y en la zona de servidumbre de protección, autorizaciones y limitaciones de uso que están reguladas en la normativa vigente en materia de costas.

Por su parte, el apartado 3 reproduce algunos artículos de la normativa vigente en materia de servidumbres aeronáuticas, en algunos casos con exactitud e integridad –véase el apartado 3.d) del proyecto que reproduce el art. 10 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 297/2013-, y, en otros, mediante la remisión a los preceptos estatales –apartado c) del proyecto que se remite a los artículos 30 y 31 del Decreto 584/1972, en su redacción actual.

La práctica de repetir en normas reglamentarias autonómicas preceptos de normas estatales resulta aceptable siempre que se respeten los respectivos ámbitos competenciales y se cumplan las exigencias de la seguridad jurídica. Ahora bien, la llamada a las normas estatales debe limitarse sólo a los mandatos normativos que sean imprescindibles para la comprensión y coherencia del proyecto, lo que, a nuestro entender, no sucede en este caso, en el que la inclusión de los apartados 2 y 3 obedece únicamente a la petición, por parte de los órganos de la Administración del Estado competentes en materia de costas y servidumbres aeronáuticas, de incluir estas determinaciones.

Por las razones expuestas, proponemos la supresión del artículo 21 del proyecto.

3) Observaciones de técnica legislativa

- El Anexo al Proyecto de Decreto se titula “Normas de Ordenación” y, tras el título se introduce el siguiente texto entre paréntesis: (Estas Normas de Ordenación contienen a su vez 3 Anexos).

Se sugiere eliminar esa referencia entre paréntesis, por considerarla innecesaria cuando a lo largo del articulado se mencionan estos Anexos con la referencia a su contenido. Así, en el artículo 2.3 se establece que la delimitación de las Unidades de Paisaje se grafía en el “Mapa de las Unidades de Paisaje” del Anexo I; en el artículo 3.3 que la delimitación de las Áreas de Especial Interés Paisajístico se grafía en el Anexo II y, por último, en el artículo 4.3 que la delimitación de los Objetivos de calidad paisajística se recoge en el Anexo III.

- Para el supuesto de que Departamento promotor decidiera mantener el art. 21:
 - El contenido del artículo 21 no tiene una conexión directa con el objeto del proyecto de Decreto, por lo que, siguiendo el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, sugerimos incluir el contenido de este artículo en una Disposición Adicional.
 - Resulta reiterativa la utilización de los términos “legislación y normativa” en el apartado 1 del art. 21 por lo que se propone la eliminación del término “legislación”, manteniendo el término “normativa” que es más amplio e incluye todas las normas con independencia de su rango.
 - En la redacción del apartado 3.c) se abre un paréntesis que no se cierra, por lo que habrá de repasarse la redacción de este apartado.

CONCLUSION

Se informa favorablemente el proyecto de Decreto sometido a informe, con las observaciones efectuadas en el cuerpo del mismo.