

**I - JUNTAS GENERALES DE ÁLAVA Y ADMINISTRACIÓN FORAL
DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE ÁLAVA**

Diputación Foral de Álava

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO**Orden Foral 369/2017, de 28 de diciembre, de aprobación definitiva con condiciones del expediente del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Villabuena de Álava****I. ANTECEDENTES**

Primero. El Ayuntamiento de Villabuena de Álava acordó iniciar los trabajos de elaboración del Plan General de Ordenación Urbana al objeto de revisar las vigentes Normas Subsidiarias, que fueron aprobadas definitivamente mediante orden foral 176/1995, de 8 de marzo, y adaptar el planeamiento municipal a las prescripciones de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Posteriormente, el 4 de octubre del año 2011 acordó la formulación del Plan General y el estudio conjunto de impacto ambiental, y solicitar de los órganos competentes del Gobierno Vasco y Diputación Foral de Álava los informes a los que se hace referencia en el artículo 90.1 de la citada ley. De igual modo, y en idéntico sentido, solicitó informe de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Álava y otros organismos con incidencia en la materia.

Segundo. En sesión del día 4 de noviembre de 2014, el Ayuntamiento de Villabuena acordó someter a exposición pública el documento de Avance del Plan General y el Documento de Inicio de evaluación ambiental estratégica, hecho que fue practicado mediante la inserción de los oportunos anuncios en el BOTHA número 70, de 12 de junio de 2015, en el periódico Diario de Noticias de Álava, de 3 de junio de 2015 y en la página web municipal.

Asimismo se procedió a la notificación y remisión de una copia del avance a los ayuntamientos de los municipios limítrofes.

Consta certificado del secretario del ayuntamiento, de fecha 13 de agosto de 2015, en el que se indica que durante el período de información pública no se presentó ningún tipo de sugerencia u otras alternativas al documento de avance. Recibidos informes de diversas administraciones, y elaborado por el equipo Redactor el informe al respecto, el Ayuntamiento Pleno, el día 3 de noviembre de 2015 adoptó el acuerdo de aprobar los fines, criterios, objetivos y soluciones generales del plan.

Tercero. En sesión del día 22 de diciembre de 2015, el Ayuntamiento de Villabuena de Álava acordó aprobar inicialmente el documento de Plan General de Ordenación Urbana y el Informe de Sostenibilidad Ambiental (o documento de Inicio) así como someter ambos al trámite de información pública, hecho que fue practicado mediante la inserción de los oportunos anuncios en el BOTHA número 5, de 15 de enero de 2016, y en el periódico El Correo, de fecha 30 de diciembre de 2015. En la misma sesión se acordó suspender el procedimiento de otorgamiento de licencias por el plazo máximo de dos años en aquellos ámbitos en los que la modificación propuesta suponía la modificación de la ordenación urbanística vigente.

De todo ello se procedió a la notificación a los ayuntamientos de los municipios colindantes, a las administraciones públicas con competencias urbanísticas y sectoriales, así como a diversos colectivos sociales.

Cuarto. En relación con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica seguido por el Plan General de Ordenación Urbana de Villabuena el documento se ha tramitado de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas; consta un informe previo o documento de referencia del Servicio de Medio Ambiente y Sostenibilidad, de fecha

25 de enero de 2012, relativo a los principios de sostenibilidad y determinación de la información para el estudio de evaluación conjunta del plan, habiéndose emitido el documento de referencia el 11 de noviembre de 2013.

Por razón de la modificación de la legislación sobre el impacto ambiental de los planes, se elaboró el documento de Inicio, en abril del año 2015, sobre el que la administración ambiental efectuó, el 13 de noviembre del mismo año, el documento de alcance; posteriormente se elaboró el Estudio Ambiental Estratégico y mediante orden foral 255/2016, de 14 de octubre, del Diputado de Medio Ambiente y Urbanismo, se formula la Declaración Ambiental Estratégica del Plan General de Ordenación Urbana de Villabuena de Álava, publicada en el BOTHA número 122, de 2 de noviembre.

Consta también en el expediente un documento, de abril de 2017, denominado de "Integración de la Declaración Ambiental Estratégica en el Plan General de Ordenación Urbana de Villabuena/Eskuernaga".

Quinto. Durante el período de información pública se presentaron un total de 6 alegaciones que fueron informadas por el equipo redactor en fecha 21 de abril de 2016. Asimismo consta un informe del equipo redactor sobre las respuestas efectuadas por diversas administraciones a las consultas realizadas tras la aprobación inicial del plan y otro informe sobre la propuesta de los servicios técnicos municipales sobre la reducción del número de unidades de ejecución contempladas en el documento.

El ayuntamiento, en sesiones de fecha 4 y 31 de mayo, y 20 de diciembre de 2016, procedió al análisis y resolución de las mismas, con estimación y desestimación de las alegaciones en el sentido que consta en el expediente, así como la corrección de una serie de errores en la documentación del plan.

Sexto. En sesión del día 17 de octubre de 2016, el Ayuntamiento de Villabuena de Álava acordó, por unanimidad, aprobar provisionalmente el documento de plan general y la memoria de sostenibilidad ambiental, así como la remisión del expediente a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Séptimo. El expediente tuvo entrada en la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco el día 20 de abril de 2017 y se informó en su sesión 3/2017, de 12 de julio, estableciendo con carácter vinculante las condiciones que se recogen en la certificación emitida al respecto. Asimismo se adjuntaron los informes emitidos por la Viceconsejería de Vivienda, la Dirección de Agricultura y Ganadería, la Dirección de Medio Natural y Planificación Ambiental, la Dirección de Patrimonio Cultural, por URA-Agencia Vasca del Agua, la Confederación Hidrográfica del Ebro, la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático y por la Dirección General de Aviación Civil.

Octavo. El Ayuntamiento de Villabuena, en fecha 19 de julio de 2017, solicitó del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital el preceptivo informe en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones, siendo informado por la citada administración en fecha 7 de agosto del presente año.

Noveno. El expediente se recibió en el Departamento de Medio Ambiente y Urbanismo el día 25 de agosto de 2017 y, examinada la documentación, se observó la existencia de diversas deficiencias que se comunicaron al ayuntamiento mediante escrito de 18 de septiembre. La corrección de las deficiencias observadas para su aprobación definitiva, tiene fecha de entrada en el Registro General de la Diputación Foral de Álava el día 11 de octubre de 2017. Con la misma fecha se recibe en este Departamento el informe del Departamento de Infraestructuras Viarias y Movilidad de Diputación Foral de Álava el que se analiza la afección del plan a la red viaria del territorio histórico.

Décimo. Asimismo, en cumplimiento de lo preceptuado en el Decreto Foral del Consejo de Diputados número 155/1999, de 14 de diciembre, este expediente fue informado por la Comisión de Urbanismo de Álava en su sesión 6/2016, de 19 de diciembre.

II. FUNDAMENTOS

Primero. El procedimiento seguido.

Según consta en el expediente, en el proceso de elaboración y tramitación del plan se han cumplido todos los hitos o trámites previstos tanto en la legislación urbanística como en la prolija normativa en la que se exige la solicitud de informes sectoriales (de los ayuntamientos de los municipios colindantes, de los Ministerios de Fomento, Energía, Turismo y Agenda Digital y de la Confederación Hidrológica del Ebro, de los departamentos de Cultura, Agricultura, Medio Ambiente y Aguas (URA) del Gobierno Vasco, de los departamentos de Carreteras, Cultura y Agricultura de la Diputación Foral de Álava, así como el sometimiento del expediente al procedimiento de evaluación ambiental estratégica).

Desde el punto de vista procedimental, tanto la tramitación urbanística como la ambiental, se han ajustado a lo dispuesto en los artículos 84 y siguientes de la Ley 2/2006, de 20 de junio, de Suelo y Urbanismo, así como en el Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, como ha quedado reflejado en los antecedentes de este informe.

A pesar de que, tal y como se establece en la normativa urbanística, los instrumentos de planeamiento poseen vigencia indefinida ello no quiere decir que sean totalmente inmutables. A través del procedimiento de revisión de los planes, las administraciones, en ejercicio del ius variandi, pueden alterar, cumpliendo determinados trámites y principios, el contenido de los planes vigentes que puede afectar tanto a la clasificación como a la clasificación de los terrenos derivada de la ordenación urbanística existente con anterioridad.

Segundo. La documentación que compone el plan.

Analizado el expediente se puede afirmar que el mismo se halla formalmente completo puesto que contiene, no solo los documentos que con carácter de mínimos establece el artículo 62 de la ley de suelo y urbanismo de Euskadi, sino también otros derivados de la aplicación del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y de la normativa sectorial que le resulta de aplicación, tal y como se ha indicado en el apartado anterior.

Por lo que se refiere al impacto económico del plan, constan dos documentos: 1) el Programa de Desarrollo y Ejecución y Estudio Económico-Financiero y, 2) la memoria de sostenibilidad económica. Este segundo documento es el que tiene por finalidad ponderar el impacto de las actuaciones urbanísticas en las haciendas públicas afectadas por la implantación y mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la prestación de servicios resultantes. Únicamente señalar al respecto que en la memoria de Sostenibilidad se deberá indicar que el sector de suelo urbanizable de uso industrial propuesto es el destinado para el cumplimiento de la exigencia legal relativa a suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos del plan, que se integra en el tejido productivo existente en el municipio.

No obstante, en lo relativo al procedimiento de evaluación ambiental del plan, constan en el expediente el informe previo o documento de referencia, la declaración ambiental estratégica y el documento de integración de la declaración ambiental estrategia en el Plan, pero no consta ni el documento inicial estratégico, o borrador del Plan, ni el estudio ambiental estratégico del mismo, documentos ambos que existen y se hallan en los archivos del órgano ambiental de diputación pero sin embargo no constan en el expediente urbanístico, por lo que este aspecto debe ser subsanado en la documentación definitiva que componga el Plan general de ordenación urbana.

Tercero. Las modificaciones introducidas en el acto de aprobación provisional.

El acto de aprobación provisional es un acto de trámite pero no es un acto puramente formal sino que posee carácter sustantivo pues en el mismo se plasma, cuando se trata de un PGOU, la voluntad municipal en cuanto al modelo territorial elegido como marco de convivencia ciudadana para el municipio.

En el acto de aprobación provisional del Plan, adoptado el 17 de octubre de 2016, se introdujeron, además de las derivadas del informe sobre las alegaciones, otras modificaciones consistentes en excluir las unidades de ejecución UE-3 AIU VI.06 "Área residencial Coronillas" y UE-4 VI.07 "Área San Torcuato" que pasan de ser clasificadas como suelo urbano no consolidado a suelo urbano consolidado, y se acordó aceptar la alegación formulada por Ángel Fernández Frías durante el período de información pública en la que solicitaba la reclasificación del suelo no urbanizable a suelo urbano de la parcela número 13 del polígono 1, y que por afectar a la clasificación se suelos propuesta por el plan se analizará más adelante.

No obstante, todas estas modificaciones no poseen el carácter de sustanciales por lo que no se altera el modelo territorial elegido por el ayuntamiento que requiera una nueva exposición pública.

Cuarto. Los informes emitidos en la tramitación del plan.

A los instrumentos de planificación urbanística se les exige numerosos informes sectoriales, emitidos por otras administraciones públicas diferentes a la que impulsa y tramita el plan, y que constituyen la forma de articular en el mismo las competencias sobre el espacio físico del municipio.

Además de la certificación de la Comisión de Ordenación del Territorio y de los informes que han sido adjuntados con ella, el expediente ha sido informado por la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Energía y Agenda Digital, y por los Departamentos de Obras Públicas y Transportes, Cultura y los servicios de Aguas, Medio Ambiente y Biodiversidad y Montes de la Diputación Foral de Álava.

En el caso del PGOU de Villabuena se ha solicitado y obtenido de las mismas los pertinentes informes, por lo que podemos afirmar que el documento se ha remitido a todas las administraciones sectoriales afectadas y se han cumplido los trámites exigidos, con independencia de lo que más adelante se señalará respecto del contenido de algunos de ellos.

Como criterio general, y desde el punto de vista administrativo, los informes sectoriales tienen carácter vinculante en sentido negativo, es decir cuando el informe sectorial es desfavorable y va referido a cuestiones derivadas de aplicación de la legislación sectorial; consecuentemente, en los casos en que tenga carácter desfavorable se explicaran los motivos del mismo y los preceptos legales o normativos que, desde la legislación sectorial, apoyan la opinión contenida en el informe, pero no pueden ser una vía para realizar actividades propias de la ordenación urbanística.

Quinto. El informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

El expediente fue informado por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en la sesión 3/2017, celebrada el 12 de julio de 2017, siendo su contenido favorable, en líneas generales, en la parte que en materia de ordenación territorial posee carácter vinculante (apartado I de la certificación de 12 de julio de 2017, incluido lo referente a su adecuación al Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV), excepto algunas consideraciones formales cuya corrección deberá realizarse sin necesidad de ser sometido a un nuevo informe de la comisión.

No obstante, en materia de aguas, Apartado II de la certificación, se acepta el informe de la Agencia Vasca del Agua-URA, de fecha 6 de julio de 2017, en el que se señala, resumidamente, que: a) se informa desfavorablemente el contenido del plan en lo relativo al ámbito AIU "Herrera" (Sur) VI.09 y "Viura" (Este) VI.05 mientras no se presente un estudio hidráulico en el que compruebe que "las ordenaciones propuestas en dichos ámbitos cumplen la normativa en vigor"; b) se informan favorablemente el resto de los ámbitos condicionado a la existencia de una certificación del consorcio de Aguas de Rioja Alavesa en la que se acredite la existencia de recurso hidráulico suficiente para soportar las nuevas demandas generadas por los futuros desarrollos urbanísticos, y c) realiza un recordatorio de la necesidad de obtener autorizaciones previas del órgano sectorial de aquellas obras que se realicen en las zonas de protección de los cauces.

Se acompaña a la certificación del acuerdo de la COPV el informe emitido por URA- Agencia Vasca del Agua (anexo IV) y el informe realizado por la Confederación Hidrográfica del Ebro (anexo V), de 6 de julio de 2017.

Sexto. La ordenación urbanística estructural del plan.

La ordenación estructural consiste en el conjunto de elementos o determinaciones fundamentales que suponen la concreción de las políticas derivadas de la planificación territorial y las urbanísticas municipales en sentido estricto.

En este sentido en el Plan General de Ordenación Urbana de Villabuena se observa lo siguiente: a) el plan general deberá fijar la programación de las actuaciones previstas en el suelo urbano no consolidado, b) por lo que se refiere a la red de sistemas generales, se deberá concretar gráficamente los espacios libres y zonas verdes de dominio y uso público, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y con las características adecuadas para el disfrute efectivo y real de las necesidades colectivas, c) respecto de los sistemas generales de equipamiento comunitario, se identificarán correctamente en el suelo no urbanizable y se recogerá la regulación de equipamiento genérico, tanto de modo gráfico como escrito, incluido el estudio de sostenibilidad económica, y se señalará la infraestructura de abastecimiento de agua dentro del sistema general de infraestructura de servicios, d) por lo que se refiere a la zonificación y calificación global del suelo no urbanizable se deberá regular y delimitar la subzona agroganadera y campiña de alto valor estratégico, ajustar las superficies mínimas de parcela receptora a lo señalado en el Decreto 168/1997, de 8 de julio, en la calificación de la Zona J.2.7 se resolverá la contradicción entre la delimitación derivada del PTS agroforestal y la realidad física existente, los usos constructivos de las explotaciones agrarias (artículo 1.3.1.21) deberán regularse de modo que afecten no solo a las explotaciones profesionales sino también a las no profesionales, e) en lo referente a la clasificación de suelo urbano y urbanizable, se resolverá la contradicción formal referente a la parcela 1-194, se clasificaran como suelo urbano las parcelas 4-181, 4-817 y 4-845, se excluirán de la delimitación del sector industrial Herrera VI.08 los terrenos ocupados por el río y la margen derecha del mismo, y se clasificará como suelo no urbanizable la parcela 13 del polígono1, y f) el porcentaje máximo de edificabilidad urbanística correspondiente a los usos compatibles será igual o inferior al del uso característico del ámbito de ordenación.

Séptimo. La ordenación urbanística pormenorizada y su ejecución.

La ordenación pormenorizada consiste en definir los usos a los que se pretende destinar cada uno de los metros cuadrados de suelo afectado conforme a las determinaciones del plan, y en este sentido el Plan General de Villabuena deberá: a) indicar explícitamente la categorización de los suelos urbanos, distinguiendo entre consolidado y no consolidado por la urbanización, b) ordenar pormenorizadamente los suelos urbanos no consolidados cuya ordenación no se remita a un plan especial (UE-3.1 y UE 3.2), incluida la vialidad existente en su frente y la verificación de que sus edificabilidades medias no superan el 5 por ciento de la media del área, c) justificar el cumplimiento de los estándares mínimos para reserva de terrenos destinados a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en las actuaciones integradas, d) justificar dentro del suelo urbano consolidado que los costes de las obras de urbanización imputables a las parcelas 1-73 a 1-723 no son superiores a los exigidos a las actuaciones aisladas, e) recalificar la parcela 1-721, calificada como suelo urbano no consolidado, por no poseer las condiciones para ostentar esta categoría, f) justificar la categorización como suelo urbano no consolidado de las parcelas 1-9, 1-729 y 1-730 y reordenar su ámbito como consecuencia de la diferencia de cotas en los terrenos.

La ejecución urbanística consiste en el conjunto de actuaciones y procedimientos, públicas o privadas, dirigidos a plasmar en el terreno las previsiones del planeamiento, incluyendo las operaciones necesarias para concretar los derechos y deberes de los particulares, la distribución de beneficios y cargas y el cumplimiento de los deberes de cesión y urbanización,

tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable. Analizado el Plan General de Ordenación Urbana de Villabuena se observan las siguientes deficiencias que deberán ser corregidas: a) en el estudio de viabilidad económico-financiera de las actuaciones integradas se deberá incluir la relativa al Plan Parcial en el AIU VI-08, b) la representación gráfica de las condiciones particulares de la ordenación pormenorizada del AIU VI.01 incluyendo las parcelas 1-851 y 1-852, c) la inclusión del espacio público perimetral de las fachadas laterales y posterior de la parcela 1-750, el espacio posterior de las parcelas 1-758 a 1-755, su inclusión en la actuación que corresponda y la incorporación en el estudio económico financiero y en la memoria de sostenibilidad económica, d) se delimitará una actuación integrada en la que se incluyan los terrenos que forman parte de la UE de las Normas Subsidiarias y las parcelas 5-326 y 5-331, con la finalidad de cumplir con la participación de la comunidad en las plusvalías generadas y con los estándares correspondientes de dotaciones de la red de sistemas generales y locales, en función de la edificabilidad establecida, y su ordenación pormenorizada se realizará mediante el oportuno plan especial, e) la edificabilidad urbanística de una misma subzona no puede ser distinta para un mismo uso en función del grado de protección de las edificaciones o de las condiciones de posición, forma de la edificación o de ocupación de las parcelas, con el fin de evitar vinculaciones singulares, y f) se efectuará el señalamiento de los valores culturales que, a nivel municipal, justifican la inclusión de edificios en el apartado 4 del catálogo.

Octavo. El contenido documental del plan.

Ya hemos señalado que la documentación del plan general, en líneas generales, es correcta y conforme a la legislación urbanística, si bien existen aspectos que deben ser incorporados, aclarados, modificados e incluso eliminados, tanto en lo referente a la parte de normativa como en lo correspondiente a la documentación gráfica, que se reflejan en los informes técnico (consideración vigesimoquinta) y jurídico (consideración séptima) del Servicio de Ordenación del Territorio, que forman parte del expediente, y que deberán ser subsanados en el texto refundido a elaborar.

Noveno. Los informes sectoriales emitidos sobre el contenido del plan.

Los planes generales de ordenación urbana son objeto de numerosos informes sectoriales emitidos por otras administraciones públicas diferentes a la urbanística y que constituyen la forma de articular en el plan las competencias de aquellas en la ordenación del espacio físico propuesta por ésta. En el caso concreto del Plan General de Villabuena podemos afirmar que se ha cumplido con lo exigido por la normativa aplicable, si bien consideramos oportuno realizar alguna consideración sobre los informes emitidos por las administraciones competentes en materia ambiental, de carreteras e hidráulica.

Por lo que se refiere a la primera, concretada en la declaración ambiental estratégica de fecha 14 de octubre de 2016, únicamente señalar que la necesidad de informe previo ambiental en las autorizaciones que se realicen con motivo de los actos edificatorios en los ámbitos afectados por los condicionantes superpuestos de Paisajes Singulares Sobresalientes y de la Red de Corredores Ecológicos, no viene establecida ni apoyada en la legislación estatal o autonómica aplicable en la materia, por lo que, debe eliminarse esta exigencia en aplicación del principio de legalidad, por hallarse expresamente prohibido en los artículos 1 y 79 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 206 de la ley del suelo, en la medida en que la exigencia de estos informes no se ajusta al régimen de control de actos regulados por la ordenación urbanística. Y ello aun cuando sea el propio ayuntamiento el que introduzca en su normativa este requisito, (el artículo 1.6.1.6.6. de la normativa deberá ser corregido en este sentido), lo que no impide que el ayuntamiento, en el momento de otorgar la oportuna licencia municipal en las zonas calificadas como de protección paisajística, compruebe si la construcción propuesta es compatible con los valores protegidos por la calificación otorgada a los terrenos y puede ser autorizada.

En materia de carreteras, la postura de la sectorial competente se concreta en el informe de fecha 11 de octubre de 2017, modificado parcialmente en el seno de Comisión de Urbanismo de Álava de fecha 19 de diciembre, y consiste en que se declararán como fuera de ordenación las edificaciones identificadas con las fotografías número 1 y número 3, que deben ser derribadas por razones de seguridad vial, lo que se recogerá en el estudio económico financiero del plan y se establecerá el compromiso del departamento de diputación competente materia de carreteras de asumir su derribo, y la correspondiente indemnización, durante el período de vigencia del plan.

Por lo que se refiere al informe de la administración hidráulica, como hemos señalado, en el informe del Pleno de la COTPV, de fecha 12 de julio pasado, se adoptó el acuerdo, entre otros, de informar desfavorablemente las modificaciones contenidas en los ámbitos AIU "Herrera Sur" y "Viura", mientras no se presente un estudio hidráulico de ambas en el que se acredite que "las ordenaciones propuestas en dichos ámbitos cumplen la normativa en vigor", puesto que los terrenos afectados no son inundables.

Al respecto hemos de tener en cuenta que la ordenación de los usos en zonas inundables es una tarea primordial para la administración con el propósito de prevenir los riesgos de las inundaciones, garantizar al máximo la seguridad de las personas y los bienes, así como minimizar en lo posible las consecuencias negativas para el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociadas a este tipo de riesgos naturales. Debemos señalar también que las zonas inundables se definen en la legislación de aguas, en la relativa a suelo y ordenación territorial y en la de protección civil, siendo todas ellas coordinadas mediante el Real Decreto 903/2010 de evaluación y gestión de riesgos de inundación que traspone la Directiva 2007/60, sobre la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

Por lo que se refiere a la Ley de Suelo y Urbanismo de Euskadi, en la letra c) del apartado 2 del artículo 13, se establece que clasificarán como suelo no urbanizable por ser improcedente su transformación urbanística aquellos terrenos que provoquen o no eliminen inundaciones u otros riesgos naturales.

Por ello, en el expediente del Plan General de Ordenación Urbana de Villabuena que analizamos consta que en fecha 14 de septiembre de 2011 el Ayuntamiento solicitó, entre otras administraciones, a la Confederación Hidrográfica del Ebro y al organismo autónoma URA, informe "sobre los riesgos existentes" y sobre "aquellos condicionantes de la capacidad de acogida de los suelos relativos a la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público"; sin embargo, no consta que ninguna de esas consultas fuesen evacuadas en tiempo y forma por los responsables sectoriales, ni se realizase ninguna advertencia por los mismos sobre el riesgo de inundabilidad en el Municipio de Villabuena.

Posteriormente el ayuntamiento, en fecha 19 de marzo de 2016 solicita de la Confederación el informe previsto en el artículo 25.4 de la ley de aguas, y, después de una serie de informes de URA y del propio Comisario, tras una nueva solicitud de informe de fecha 16 de septiembre de 2016, finaliza con el escrito de la Presidencia de la Confederación de fecha 6 de julio de 2017.

Centrándonos en la cuestión de fondo, el Real Decreto Legislativo 1/2001, 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de aguas, establece en su artículo 11 lo siguiente:

"Artículo 11. Las zonas inundables

1. Los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos, conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren.

2. Los organismos de cuenca darán traslado a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de los datos y estudios disponibles sobre avenidas, al objeto de que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables.

3. El gobierno, por real decreto, podrá establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que estime necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes. Los consejos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, además, normas complementarias de dicha regulación.”

El Real Decreto 903/2010, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, define, en la letra m del artículo 3, como zona inundable a “los terrenos que puedan resultar inundados por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo periodo estadístico de retorno sea de 500 años” y establece la necesidad de identificar las zonas con mayor riesgo de inundación, denominadas como áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIS) y de realizar en ellas mapas de peligrosidad y riesgo de inundación.

Según el RD 903/2010 se deberán aprobar los planes de gestión de riesgo de inundación, en el que se incluirán todos los aspectos de la gestión del riesgo de inundación (PGRI), incluyéndose un anexo A en el que se contemplen las medidas de ordenación territorial y urbanismo que incluyan las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes escenarios de peligrosidad, los criterios para considerar el territorio como suelo no urbanizable y los criterios constructivos exigibles a las edificaciones situadas en zona inundable.

De conformidad con lo establecido en los artículos 9.2 y 14 del RD 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el reglamento del dominio público hidráulico, en relación con el artículo 3 del RD 903/2010, de 9 de junio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, el establecimiento de la zona de flujo preferente requiere la elaboración de un expediente administrativo, cuya aprobación corresponde a la administración sectorial, no a la urbanística. De igual modo debe elaborar la cartografía de zonas inundables y los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundaciones.

Por su parte, la Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, señala (artículo 24) que las medidas de prevención y defensa contra inundaciones se establecerán en el denominado programa de medidas para el conjunto de la CAPV. Este documento en la actualidad no se encuentra aprobado.

En Euskadi, se dispone de una cartografía de inundabilidad de los principales ríos en la que se diferencian las áreas afectadas por las avenidas de 2, 3, 5, 10, 25, 50, 100 y 500 años de periodo de retorno, que servirán de referencia geográfica para el establecimiento del régimen de uso y protección aplicable a las mismas conforme a un determinado grado de inundabilidad. Dichos estudios corresponden a los principales ríos de la CAPV y sus afluentes, salvo en lo relativo al denominado eje del Ebro, que ha sido abordado por la Confederación Hidrográfica del Ebro en un estudio más amplio en el año 2005 y cuyos resultados cartográficos están a disposición del público.

Por lo que se refiere al tratamiento de las zonas inundables desde el punto de vista de la materia de protección civil, en el año 2015 se aprobó el Plan Especial de Emergencias ante el riesgo de inundaciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y en el mismo no parece ninguna mención al riesgo de inundación del río Herrera en Villabuena.

Por otra parte, para analizar la exigencia sobre la necesidad de que el Ayuntamiento de Villabuena realice los estudios de hidrología de los ámbitos Viura y Herrera debemos acudir al principio administrativo de la competencia, entendiendo como tal el ámbito material previamente delimitado por una norma dentro del cual puede ejercer su actividad una administración, bien entendido que la misma es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida.

En este sentido, la realización de estudios de hidrología, según la letra c del artículo 24 de la ley de aguas, es competencia de la administración hidráulica, a cuyo tenor “los organismos de Cuenca tendrán, además de....., la siguientes atribuciones y cometidos: realización de estudios de hidrología e información sobre crecidas de las aguas “. De igual modo, el artículo 28 de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, en su punto 2 establece que “Las Administraciones

competentes delimitarán las zonas inundables teniendo en cuenta los estudios y datos disponibles que los organismos de cuenca deben trasladar a las mismas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley de Aguas. Para ello contarán con el apoyo técnico de estos organismos y, en particular, con la información relativa a caudales máximos en la red fluvial, que la Administración hidráulica deberá facilitar." En la misma línea, el artículo 4 del RD 903/2010 señala que "El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Ministerio del Interior, las comunidades autónomas y las administraciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias asumirán el impulso y desarrollo general de la evaluación y gestión del riesgo de inundaciones, actuando como promotores de la cooperación interadministrativa en esta materia."

Parece evidente por tanto que a fin de que el riesgo de inundabilidad de unos terrenos alegados por la administración hidráulica pueda vincular a la administración urbanística para su clasificación como suelo no urbanizable debe venir apoyada en sus propios estudios o planes, y si entiende que unos terrenos son inundables debe indicarlo expresamente para que, en consecuencia, tales terrenos se excluyan del proceso de transformación urbanística.

Tanto en el informe de URA, como en el de la CHE, no se justifica que existan estudios o planes en los que se acredite el riesgo de inundabilidad del río Herrera (que dicho sea de paso afecta a otros municipios y a dos comunidades autónomas), en los ámbitos a los que se refiere el informe: ni se han identificado las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIS), ni en los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación del ministerio incorporados al Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, ni en el PTS de ordenación de los ríos y arroyos de la vertiente mediterránea de la CAPV, ni en el Plan Especial de Emergencias ante el Riesgo de Inundaciones de Euskadi, ni en la cartografía contenida en la web de la Agencia Vasca del Agua, existe referencia alguna al respecto. Por ello, el informe de URA-CHE se aparta del criterio general señalado más arriba en el sentido de que para los supuestos en que el informe tenga carácter desfavorable se explicaran los motivos del mismo y los preceptos legales o normativos que, desde la legislación sectorial, apoyan la opinión contenida en su informe. Tampoco la Declaración Ambiental Estratégica, herramienta fundamental para analizar los mapas de riesgo del expediente y las medidas de protección del dominio público hidráulico, indica nada sobre los riesgos de inundabilidad de estos terrenos.

Por todo ello, queda claro que intentar excluir de la ordenación urbanística los usos previstos en ésta, sin que la administración responsable de analizar la concurrencia de riesgo de inundación en unos determinados terrenos haya realizado su trabajo, puede entenderse como una invasión competencial. Desde esta perspectiva, el informe de URA en el que se exige la elaboración de un estudio a realizar por "terceros" (personas diferentes a las dos administraciones que intervienen en el procedimiento y definido en el Anexo 2 del PTS de ríos y arroyos) para la determinación de las áreas inundables del municipio, que no se apoya ni en la legislación urbanística ni en la legislación hidráulica, que hace suyo la COTPV (y que va más allá de lo señalado por la CHE en su informe), se aparta del criterio general de que los informes sectoriales que tengan carácter desfavorable deben expresar los preceptos legales o normativos que apoyan tal opinión, y por tanto cuando esto no ocurre podemos entender que invade las competencias propias del Ayuntamiento de Villabuena en materia de urbanismo.

Por lo que se refiere a lo manifestado por URA relativo a la comprobación de que "las ordenaciones propuestas en dichos ámbitos cumplen la normativa en vigor"; hemos de señalar que la ordenación urbanística detallada (usos del suelo, edificación, tipos edificatorio, intensidad, dotaciones, etc.) tiene un diferente grado de concreción según nos hallemos en suelo urbano o en suelo urbanizable: en suelo debe definirse concretamente (salvo excepciones en que se remite a un plan especial), mientras que en suelo urbanizable se requiere su posterior concreción a través de un plan parcial. Por ello, conviene tener en cuenta que nos hallamos ante dos casos, uno (Herrera Sur), en el que para su desarrollo y ejecución la propia normativa urbanística exige la elaboración de un posterior plan parcial, y, otro (Viura), en el que en aplicación de lo establecido en la presente orden foral se puede concretar la ordenación se requiere la

elaboración de un plan especial. Consecuentemente, el Plan General de Villabuena no efectúa una "ordenación propuesta" ni en el ámbito Herrera Sur ni en el ámbito Viura, como erróneamente indica URA en sus informes, sino que su correspondiente ordenación se realizará en un momento posterior, que habrán de ser objeto de la pertinente evaluación ambiental en la que la problemática de su colindancia con el río Herrera, seguramente, puede volver a plantearse.

Consecuentemente con lo expuesto entendemos que la clasificación y calificación urbanística realizada por el Ayuntamiento de Villabuena relativa a los ámbitos "Viura" y "Herrera Sur" son correctas, ha cumplido con los mecanismos legales de coordinación y se ajustan a la normativa urbanística, lo que no exime para que las actuaciones de desarrollo y ejecución de esos ámbitos se ajusten a los requerimientos de la normativa sectorial en materia de aguas, por su colindancia con el dominio público hidráulico.

En su virtud, haciendo uso de las facultades que me competen,

DISPONGO

Primero. Aprobar definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Villabuena de Álava supeditada a la inclusión en el texto refundido de las siguientes determinaciones:

1. La clasificación como suelo urbano de los terrenos situados en la margen derecha de la carretera A-3214 (parcelas 4-181, 4-817 y 4-845).

2. La clasificación como suelo no urbanizable de la parcela 13 del polígono 1, que será calificada de conformidad con los valores propios del terreno que mejor se acomoden a alguna de las establecidas para el suelo no urbanizable por la administración municipal.

3. Supresión de la necesidad de informe previo ambiental en las autorizaciones que se realicen con motivo de los actos edificatorios en los ámbitos afectados por los condicionantes superpuestos de Paisajes Singulares Sobresalientes y de la Red de Corredores Ecológicos.

4. La exigencia de la exacta identificación gráfica de los espacios libres y zonas verdes de dominio y uso público con las características adecuadas para que formen parte de la red dotacional de sistemas generales.

5. Las correspondientes a la parte vinculante de los informes de las administraciones sectoriales en los términos indicados anteriormente; por lo que se refiere a las derivadas del informe de carreteras relativas a la declaración de edificios fuera de ordenación por razones de seguridad vial, deberán hallar su correspondiente reflejo en el informe de sostenibilidad económica.

6. La categorización como suelo urbano no consolidado por la urbanización de la parcela correspondiente al hotel "Viura"; y reajustar la delimitación de la UE-2 de las Normas Subsidiarias incluyendo a las parcelas 5-326 y 5-331, conformando toda ella una área integrada que será objeto de un plan especial.

Segundo. Suspender la aprobación definitiva del plan en los siguientes ámbitos:

- Los terrenos situados en la margen derecha de la carretera A-3214 (parcelas 4-181, 4-817 y 4-845).

- Los terrenos que componen el ámbito UE-2, incluidos los de las parcelas 5-326 y 5-331.

Tercero. La subsanación de las deficiencias señaladas en el punto anterior requiere el sometimiento de la documentación al trámite de información pública.

Cuarto. El expediente deberá ser completado formalmente con los documentos exigidos en el procedimiento de evaluación ambiental, como se ha indicado en el fundamento segundo, y se agregarán los señalados en las letras b) y c) del artículo 26.2 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (un extracto, en el que se incluyan como mínimo los aspectos ambientales, los resultados de la información pública y de las consultas, incluidas la declaración ambiental estratégica y las discrepancias surgidas en el proceso, y las medidas de seguimiento, al objeto de su publicación junto con la resolución de aprobación definitiva del plan).

Quinto. Se considera necesaria la elaboración y aprobación de un texto refundido o documento final del plan que se complete con la subsanación de los defectos formales señalados y con las modificaciones indicadas en la presente orden, que, previo trámite de información pública, deberá ser sometido a la aprobación de Diputación Foral de Álava en el plazo de diez meses.

Sexto. Publicar la presente resolución en el BOTHA.

Séptimo. Contra la anterior resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar del día siguiente al de la notificación o publicación de la misma, ante la Sala de dicha Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Vitoria-Gasteiz, a 28 de diciembre de 2017

El Diputado de Medio Ambiente y Urbanismo
JOSEAN GALERA CARRILLO