

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

Diputación Foral de Álava

DEPARTAMENTO DE EQUILIBRIO TERRITORIAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Orden Foral 504/2024, de 27 de septiembre. Denegación de la aprobación inicial del Plan Especial del Parque Fotovoltaico Vitoria Solar 2, en el suelo no urbanizable de los municipios alaveses de Vitoria-Gasteiz y Elburgo

Con fecha 28 de julio de 2023, Indarberri S. L. solicitó la intervención de la Diputación Foral de Álava en la tramitación del Plan Especial (PE) del Parque Fotovoltaico Vitoria Solar 2, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, ante la inexistencia de acuerdo de los municipios afectados.

Mediante Orden Foral 35/2023, de 5 de septiembre, del diputado foral de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio, se concedió a los ayuntamientos afectados por el Plan Especial del Parque Fotovoltaico Vitoria Solar 2 formulado por SL, plazo de dos meses para alcanzar un acuerdo por el que uno de ellos asumiera su tramitación y aprobación.

Ante la ausencia de acuerdo, mediante Orden Foral 86/2023, de 28 de septiembre, del diputado foral de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio, se inició el procedimiento de tramitación del plan especial, así como su procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, sometiendo el expediente a consulta de las administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas.

Con fecha 22 de enero de 2024, la Diputación Foral de Álava emitió el documento de alcance del estudio ambiental estratégico del plan especial.

Con fecha 22 de marzo de 2024, Indarberri SL, presentó ante la Diputación Foral de Álava el documento del plan especial, junto con el estudio ambiental estratégico, para su aprobación inicial.

El Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava emitió informe, de fecha 23 de julio de 2024, valorando la repercusión del plan especial sobre los suelos de alto valor estratégico, de conformidad al artículo 16.2 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

Con fecha 14 de agosto de 2024, el Servicio de Planeamiento y Ejecución de la Ordenación Urbanística del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, emitió informe urbanístico sobre el planeamiento general aplicable en el término municipal de Vitoria-Gasteiz a la fecha, y la adecuación del plan especial al mismo.

A estos antecedentes les son de aplicación los siguientes fundamentos jurídicos:

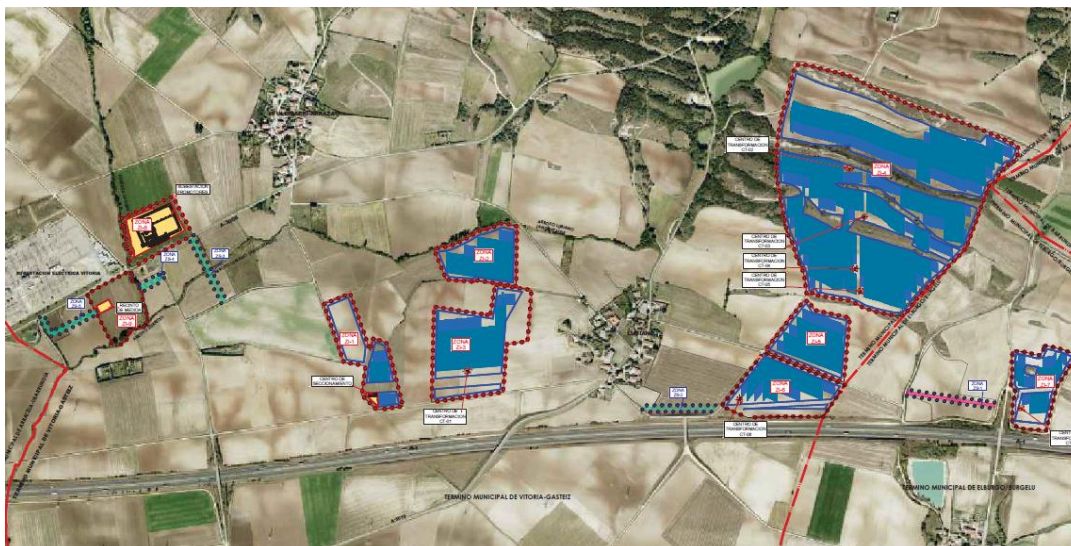
Primero. Objeto y contenido

El objeto del presente expediente, promovido por Indarberri SL., es un plan especial en suelo no urbanizable, situado en los municipios de Vitoria-Gasteiz y Elburgo. El plan especial ordena la superficie de 78,59 ha, en el que se propone un parque fotovoltaico que incluye las plantas solares fotovoltaicas, las infraestructuras soterradas y las instalaciones permanentes.

El plan especial propone una potencia instalada de 49,99 MWp, está conformado por 9 zonas de instalaciones compuesta por plantas de producción de energía mediante módulos fotovoltaicos, y las construcciones vinculadas a la planta solar: centros de transformación, un centro de seccionamiento, la subestación de promotores y el recinto de medida.

En cada planta, la energía es elevada a media tensión en los centros de transformación. La energía se evacua de los centros de transformación a través de una línea soterrada de media tensión, hasta el centro de seccionamiento. Esta canalización discurre por los caminos rurales existentes y por parcelas privadas donde se generarán servidumbres. El centro de seccionamiento se sitúa en un edificio de una planta, que además dispondrá de sala de control y celdas, sala de operaciones de planta fotovoltaica, dos aseos y un almacén. Desde el centro de seccionamiento se evacua la energía generada hasta la subestación de promotores. La subestación alberga el edificio de control y un almacén. El edificio de control está constituido por: sala de celdas de media tensión (MT), que incluye transformador de servicios auxiliares (SSAA) y contador, sala de control, dos salas de operadores, dos despachos, sala de reuniones, cocina, vestuario, dos aseos y dos almacenes.

La subestación de promotores se conecta con el recinto de medida, que está conformado por un edificio formado por elementos modulares prefabricados de hormigón, que dispondrá de sala de medida de facturación y SSAA. Finalmente, este edificio se conecta con subestación eléctrica Vitoria, propiedad de la Red Eléctrica de España. Todas las conexiones son mediante línea soterrada de alta tensión en 220kV.



El documento técnico del plan especial cuenta con el siguiente contenido:

Tomo I. Documentos urbanísticos:

Documento A. Memoria justificativa e informativa.

Documento B. Normas urbanísticas de desarrollo.

Documento C. Directrices de organización y gestión de la ejecución.

Documento D. Memoria de sostenibilidad económica.

Documento E. Viabilidad económica financiera.

Documento F. Resumen ejecutivo.

Documento G. Documentación gráfica.

Tomo II. Evaluación ambiental estratégica.

Se establece la siguiente ordenación, donde se distinguen dos tipos de zonas, con subzonas en el caso de la primera:

– Zonas de instalaciones (ZI) (ZI-1 a ZI-9): Se trata de las zonas de implantación de la instalación fotovoltaica, y las construcciones vinculadas a esta generación de energía (centro de seccionamiento, centros de transformación, subestación de promotores y recinto de medida). Se dividen en las siguientes subzonas:

- Subzona de infraestructura fotovoltaica (ZF). Está conformada por los módulos solares fotovoltaicos, y demás elementos, generadores de energía.

- Subzona de construcciones (ZC). Se destina para la implantación de las construcciones: centro de seccionamiento, subestación de promotores, recinto de medida y elementos de infraestructura sobre rasante (Centros de transformación, inversores, etcétera).

- Subzona libre (ZL). Resulta de los retranqueos establecidos de las afecciones sectoriales y municipales.

- Subzona de protección (ZP). Está conformada por las zonas forestales, que son zonas que se conservaran en su estado natural. No se implantan módulos fotovoltaicos ni construcciones.

- Subzona agrícola-ganadera (ZAG). Se conservan los usos originales de la parcela, no se implantan módulos fotovoltaicos ni construcciones.

- Subzona franja de servidumbre del sistema de riego de la Comunidad de Regantes Noroeste (ZN). Corresponde con la franja de servidumbres del sistema de riego existente en el ámbito del PE, por esta franja pueden acceder la comunidad para el mantenimiento y conservación de las instalaciones y elementos de riego existentes.

– Zonas de servidumbres (ZS) (ZS-1 a ZS-5). El ámbito de las zonas de servidumbres permanentes y temporales, en parcelas en suelo no urbanizable privadas, generadas por las infraestructuras soterradas (líneas de media y alta tensión y red de telecomunicaciones).

Asimismo, la planta solar fotovoltaica propuesta genera zonas de servidumbre en los caminos rurales por las infraestructuras soterradas que no están ordenadas por exceder el ámbito del PE pero que sí vienen reflejadas y descritas tanto en planos como en memoria.

Segundo. Plan especial y declaración de interés público

El 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 (TRLRUR), en su artículo 13.1, en relación con el artículo 22.2,a) del mismo cuerpo legal, establece que en el suelo en situación rural preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización “Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco, en el artículo 28.5.a) determina que “Podrán llevarse a cabo en suelo no urbanizable las actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo al establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial, y que en todo caso, y para el caso concreto, sean además declaradas de interés público por resolución de la diputación foral correspondiente previo trámite de información pública de veinte días”.

Este precepto es desarrollado por el Decreto 105/2008, de 3 de junio, de Medidas Urgentes, en el artículo 4.3, en relación con el 4.2, que establece que para autorizar las actuaciones contempladas en el artículo 28.5.a) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, y que además precisen declaración individualizada de impacto ambiental y para aquellas que afecten a una superficie de

suelo superior a 5.000 metros cuadrados, con carácter adicional, se deberá redactar y aprobar un PE de conformidad con lo indicado en el artículo 59.2.c.7 de la Ley 2/2006, de 30 de junio. Añadiendo que, si la aprobación definitiva de dicho plan correspondiera a la diputación foral, se entenderá implícita la declaración concreta de interés público siempre que el mismo se hubiera previamente sometido a información pública.

Y el artículo 59.2.c.7) de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, refiere a los planes especiales que tienen por objeto la implantación y definición de infraestructuras, dotaciones y equipamiento, respetando las limitaciones previstas en el artículo 28 en el supuesto de afectar al suelo no urbanizable.

Por todo ello, el plan especial es una figura urbanística adecuada para integrar dentro de la ordenación urbanística el Parque Fotovoltaico Vitoria Solar 2.

Tercero. El artículo 97.1 de la Ley 2/2006 señala que los planes especiales se formularán, tramitarán y aprobarán de acuerdo con lo establecido para los planes parciales, estableciendo el artículo 95.1 que la formulación del plan parcial corresponde en principio a los ayuntamientos y puede realizarla también cualquier otra persona física o jurídica.

No existe una regulación en la Ley 2/2006 análoga a la que recogía el artículo 4.2 de la Ley 5/98, que señalaba que cuando se trate de planes parciales y especiales de ámbito supramunicipal, la competencia para otorgar la aprobación inicial y provisional, de no mediar acuerdo entre los municipios afectados, correspondería a la diputación foral correspondiente, excepto en el supuesto de que afecte a municipios de distintos territorios históricos en cuyo caso la competencia correspondería al Gobierno Vasco.

Esta laguna legal ha sido resuelta judicialmente por medio de la aplicación analógica, para los planes especiales que afecten a más de un municipio, de las reglas competenciales establecidas para los planes de compatibilización del planeamiento general en el artículo 92 de la Ley 2/2006.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en la Sentencia 3355/2014 de 27 de mayo de 2014 (RC 3906/2011), que considera que la Diputación Foral de Gipuzkoa tiene competencia urbanística para la aprobación inicial del Plan Especial de Ordenación de la Zona de Servicios del Puerto de Pasajes que afecta a cuatro municipios.

En definitiva, la Diputación Foral de Álava es competente para tramitar y aprobar, en su caso, el Plan Especial del Parque Fotovoltaico Vitoria Solar 2 por aplicación analógica del artículo 92 de la Ley 2/2006 sobre formulación, tramitación y aprobación del plan de compatibilización. Este artículo, no obstante, solo prevé la intervención foral cuando los municipios afectados no lleguen a un acuerdo para ello. Por ello, con carácter previo a la tramitación y, en su caso, aprobación del plan especial por parte de la Diputación Foral de Álava, se otorgó un plazo de dos meses a los ayuntamientos afectados para que alcanzaran un acuerdo por el que uno de ellos se encargara de su tramitación, sin que llegaran a acuerdo para ello.

Cuarto. El Departamento de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio es competente para resolver el expediente que se examina, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Foral 152/2023 del Diputado General, de 30 de junio, por el que se determinan los Departamentos de la Diputación Foral de Álava para la legislatura 2023-2027.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, en su artículo 95.2, dispone que “el ayuntamiento (en este caso, la Diputación Foral de Álava) acordará, o denegará motivadamente, la aprobación inicial del plan parcial (o plan especial).

Y por su parte, el Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística, en su artículo 31.1, establece que “ la formulación del plan parcial corresponde a los ayuntamientos, o a cualquier otra persona física o jurídica, pública o privada, en cuyo caso

la administración municipal (en este caso, la Diputación Foral de Álava) acordará o denegará motivadamente su aprobación inicial cuando las deficiencias del documento propuesto condicionaran el mismo no pudiendo ser subsanadas durante su tramitación.”

Quinto. Deben tenerse en consideración los siguientes instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico municipal:

- Las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (DOT), aprobadas mediante Decreto 128/2019, de 30 de julio (BOPV número 181 de 24 de septiembre de 2019).

- El Plan Territorial Sectorial Agroforestal (PTS AF), aprobado mediante Decreto 177/2014, de 16 de septiembre (BOPV número 198 de 17 de octubre de 2014).

- El Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV, aprobado mediante Decreto 415/1998, de 22 de diciembre (BOPV número 34 de 18 de enero de 2019).

- También conviene mencionar, aunque aún no haya sido aprobado definitivamente, el Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables (PTSEERR) en Euskadi, aprobado inicialmente mediante Orden, de 27 de abril de 2023, de la consejera de desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, publicada en el BOPV con fecha 10 de mayo de 2023.

- El Plan Territorial Parcial Álava Central, aprobado mediante Decreto 277/2004, de 28 de diciembre (BOPV número 32 de 16 de febrero de 2005), y actualmente en revisión, habiéndose aprobado inicialmente mediante Orden de 04 de septiembre de 2023 del consejero de Planificación territorial, Vivienda y transportes, publicada en el BOPV número 182 con fecha 22 de septiembre de 2023.

- El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Vitoria-Gasteiz, aprobado definitivamente por la disposición número 135 del Consejo de Diputados del 27 de diciembre de 2000 (BOTH A número 37 de 31 de marzo de 2003). Actualmente, este PGOU está en proceso de revisión, habiéndose aprobado inicialmente la misma mediante pleno del Ayuntamiento de 07 de febrero de 2023 (BOTH A número 16 de 08 de febrero de 2023).

- Las normas subsidiarias (NNSS) de Planeamiento de Elburgo, aprobadas definitivamente por la Orden Foral 1343/2001 de 28 de diciembre (BOTH A número 138 de 4 de diciembre de 2002).

Sexto. Ordenación territorial

A continuación se realiza un análisis del cumplimiento de los instrumentos de ordenación del territorio aplicables:

a) Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (DOT). Se señala que las instalaciones planteadas son instalaciones técnicas de carácter no lineal (ITSCNL) tipo B, lo cual se considera correcto.

b) PTS Agroforestal (PTS AF): El ámbito del PE, según este PTS, se engloba en las siguientes categorías y subcategorías de suelo no urbanizable:

- Agroganadero y campiña- Alto valor estratégico.
- Agroganadero y campiña- Paisaje rural de transición.
- Monte- Forestal monte ralo.
- Monte- Forestal.
- Monte- Pastos montanos.
- Mejora ambiental.

Se justifica el uso en cada una de las zonas afectadas, considerándose correcto Sin embargo, no se hace referencia al uso de infraestructuras-líneas subterráneas, que también se debería justificar en el plan especial.

El Plan Territorial Agroforestal, en la matriz de usos y para el uso asimilable a parque fotovoltaico en el suelo agrícola de alto valor estratégico, regula la calificación de usos y actividades estableciendo:

2a Admisible: Se procederá a realizar un análisis de la afección generada sobre la actividad agroforestal y la incorporación de medidas correctoras en los términos recogidos en el Protocolo Evaluación Sectorial Agraria (PEAS) (Documento D anexo I, "Instrumentos de actuación" del PTS Agroforestal).

Concretamente, el PTS Agroforestal regula el suelo agrícola de alto valor estratégico del área funcional de Álava Central mediante la matriz de usos admisibles. Los usos asimilables que engloban los que se encuentran en el parque fotovoltaico, se consideran en la matriz de usos como admisible, siempre y cuando se emita un informe favorable del órgano foral competente en el área de agricultura. Por otra parte, el artículo 61, regula la calificación de usos y actividades a los efectos de su regulación estableciendo, que podrá ser admisible, procediéndose a realizar un análisis de la afección generada sobre la actividad agroforestal y la incorporación de medidas correctoras en los términos recogidos en el PEAS (Documento D anexo I, "Instrumentos de actuación" del Plan Territorial Sectorial Agroforestal PTS AF).

Asimismo, en cumplimiento del artículo 97 bis de la Ley 2/2006, del suelo y urbanismo y el artículo 16.2 de la Ley 17/2008, de Política Agraria y Alimentaria el Departamento de Agricultura ha emitido un informe, de fecha 23 de julio de 2024 valorando las posibles afecciones del Proyecto "Vitoria-Solar 2" con relación al PTS AF, limitando su alcance a los suelos de AVE. Se resumen, entre otras, las siguientes conclusiones:

– Teniendo en cuenta el PEAS, la planta solar planteada incide de manera compatible en los suelos AVE de los municipios de Vitoria-Gasteiz y Elburgo.

– Considerando otras plantas solares fotovoltaicas que se están tramitando en Vitoria-Gasteiz, la afección acumulada es moderada en el suelo AVE.

– En cuanto a las explotaciones agrarias afectadas, una de ellas está afectada de una forma severa y otra de forma moderada frente a su futura viabilidad como unidad, requiriéndose tomar medidas protectoras y correctoras.

– Incidiendo en la Comunidad de Regantes de Noryste el promotor deberá notificar cualquier tipo de afección y velar que no se vean afectadas las personas usuarias en caso de realización de obras.

– A título informativo se ha analizado la afección relativa al sosiego público de 500 metros, conforme al PTS de Energías Renovables de los núcleos poblaciones cercanos: el 31 por ciento del proyecto se ubica en las zonas de sosiego de Ullibarri-Arazua, Lubiano y Arbulo.

c) PTS Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos. En el ámbito del plan discurren dos arroyos: Lubiano e Iturritxo. El primero, Lubiano, es de nivel 0 ($1 < C < 10 \text{ km}^2$). El arroyo Iturritxo tiene dos tramos, uno de nivel 0 y otro de nivel 1 ($10 < C < 50 \text{ km}^2$). El PE establece convenientemente los retiros conforme a este PTS.

d) PTS de Energías renovables:

El Plan Territorial Sectorial de las Energías Renovables en Euskadi se aprobó inicialmente mediante la Orden de 27 de abril de 2023 de la consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente y publicada con fecha 10 de mayo de 2023 en el BOPV.

Si bien el PTSEERR no se encuentra aprobado definitivamente se ha procedido a analizar el cumplimiento de los parámetros de la normativa de la aprobación inicial. El parque fotovoltaico se encuentra en la cartografía del PTSEERR en zonas localización seleccionada (ZLS), zonas

de aptitud alta, media, baja, muy baja y en zonas de exclusión, incluyendo los círculos de exclusión por sosiego público de 500 metros. A modo de resumen cabe destacar las siguientes consideraciones:

– Se trata de una instalación de gran escala con una potencia estimada de 49,99 MW y una superficie discontinua de 78,93ha formada por diferentes parcelas.

– La distancia entre los parques Vitoria-Solar 1 y Vitoria-Solar 2 es menor de 1km por lo que se puede considerar una única instalación, de acuerdo con el artículo 13.3 de la normativa.

– La instalación no se permite por estar en zonas de exclusión, por ser cercanas a varios núcleos de población a menos de 500m.

– La superficie fuera de la zona de exclusión, aun ocupando parte de ZLS, no llega al 80 por ciento. No obstante, parte de la superficie ocupa zonas de aptitud baja o muy baja, por tanto la instalación no cumple el artículo 24.1, ya que no permite la gran escala en zonas que no sean altas o medias.

– Por último, la instalación ocupa suelo de alto valor estratégico (AVE), y según la matriz de usos del PTS EERR, están prohibidas las instalaciones fotovoltaicas de gran escala.

Por todo lo argumentado anteriormente, se considera necesario resaltar la incompatibilidad manifiesta del documento del PE con la norma del documento de aprobación inicial del PTS de Energías Renovables.

e) PTP Álava central.

El Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central se aprobó definitivamente mediante el Decreto 277/2004, de 28 diciembre, que se publicó en el BOPV número 55 con fecha 16 de febrero de 2005. El plan especial no lo menciona, debiendo incluir su justificación en el apartado de ordenación territorial.

En estos momentos este PTP de Álava Central se encuentra en revisión, habiéndose aprobado inicialmente mediante la Orden de 4 de septiembre 2023 del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. La aprobación inicial del PTPAC se publicó en el BOPV número 182 con fecha 22 de septiembre de 2023.

En lo relativo a la implantación de instalaciones de energías renovables este nuevo PTPAC se remite al PTS EERR aprobado inicialmente. En consecuencia, de manera similar al punto anterior, el presente plan especial vulnera el PTP de Álava Central aprobado inicialmente hace un año.

Séptimo. Planeamiento Urbanístico Municipal de Vitoria-Gasteiz y de Elburgo

1. PGOU vigente de Vitoria-Gasteiz.

El Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz se aprobó definitivamente por la disposición número 135 del Consejo de Diputados del 27 de diciembre de 2000 y entró en vigor tras la publicación de su normativa en el BOTHA número 37 del 31 de marzo de 2003.

El suelo objeto del PE está clasificado en su totalidad como suelo no urbanizable. En cuanto a la calificación urbanística, se encuentra dentro de las zonas y condicionantes superpuestos del suelo no urbanizable que a continuación se señalan:

- Zona AV-AG. Área de Valor Agrícola.
- Zona AV-FO. Área de Valor Forestal.
- Zona EP-RV. Área de Especial protección de Red Viaria.
- Condicionante superpuesto AH-AS- Afección de aguas superficiales.
- Condicionante superpuesto AH-VA- Vulnerabilidad de los acuíferos.
- Condicionante superpuesto AI-SA- Afección de servidumbres aeroportuarias.
- Condicionante superpuesto AA-PA- Áreas de presunción arqueológica.

En lo que respecta al uso de las instalaciones planteadas, se trata de instalaciones de servicio de utilidad pública e interés social.

El PE justifica el cumplimiento de la subzonificación propuesta en función de la zonificación del PGOU. En la única zona en la que no procede la instalación fotovoltaica es el área forestal.

Del estudio de la documentación del plan especial presentada, se desprende lo siguiente:

a) De acuerdo con el PGOU de Vitoria-Gasteiz, la mayoría de la superficie del ámbito se sitúa en la zona AV-AG Áreas de valor agrícola. El punto 2 del artículo 4.05.49 relativo a los usos admisibles establece que:

“j) Son admisibles todo tipo de infraestructuras a excepción de la escombreras y vertederos de residuos sólidos. Estarían condicionados a la calificación de utilidad pública y al correspondiente informe ambiental o estudio de evaluación de impacto ambiental si la legislación vigente en la materia así lo establece. k) Serán admitidas las instalaciones de servicio o equipamientos, de utilidad pública e interés social que por sus características no tengan cabida en los perímetros urbanos”

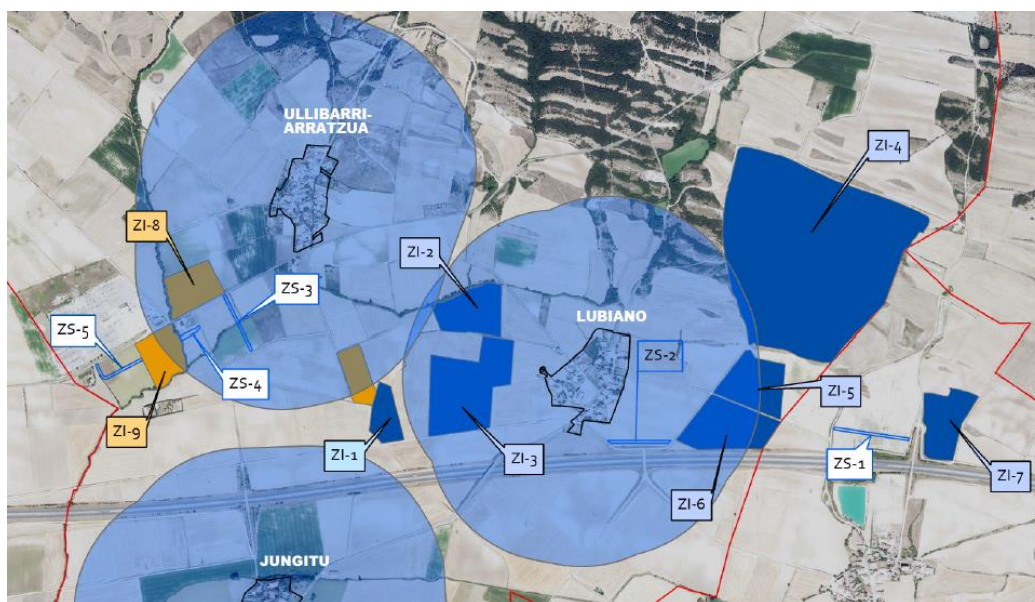
Por tanto, los usos propuestos en el plan especial son admisibles conforme a la zonificación del PGOU de Vitoria-Gasteiz.

b) En el artículo 4.05.50 se establece el régimen de edificación y de las obras. Los usos propuestos corresponden con el punto 1.e) instalaciones de servicio o equipamiento de utilidad pública o interés social. El plan especial justifica los parámetros a excepción de los siguientes:

– Distancia a suelos urbanos y urbanizables. A continuación, se recoge exactamente lo que señala el apartado 1.e) del artículo 4.05.50:

“(…) En todo caso la parcela receptora ha de respetar una distancia de 500 m. a los suelos urbanos y urbanizables de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, excluyendo de estos los suelos urbanizables sin determinaciones y los polígonos industriales de Jundiz y sus ampliaciones este y oeste (sectores 20 y 21), y de las entidades locales menores integradas y colindantes con ella (Ali, Armentia, Arechavaleta, Gardélegui, Elorriaga, Arcaute, Betoño, Gamarra Mayor, Abetxuko, Gobeo, Astegieta y Crispijana)(…)”

En el PE se justifica un retranqueo mínimo de las zonas de instalaciones respecto a población de 200m de algunas subzonas. Sin embargo, dicha distancia es muy inferior a los 500m exigidos por el PGOU.



En la imagen adjunta se observa la incidencia de los 500m respecto al suelo urbano y urbanizable de los núcleos de Ullibarri-Arratzua, Lubiano y Jungitu en las diferentes zonas de la planta solar.

Para valorar la incidencia de este artículo, se ha cuantificado la superficie que está a una distancia menor de los 500m:

ZONAS DE INSTALACIONES Y ZONAS DE SERVIDUMBRES	superficie <500m (m ²)
ZI-1	-
ZI-2	39.660,00
ZI-3	84.468,00
ZI-4	10.601,55
ZI-5	24.489,23
ZI-6	44.378,47
ZI-8	30.838,00
ZI-9	10.225,56
ZS-2	815,00
ZS-3	350,00
ZS-4	1.110,00

Con todo ello, varias de las zonas propuestas no respetan los 500m señalados, ya que incumplen total o parcialmente esta distancia por su proximidad a los núcleos de Lubiano y Ullibarri Arratzua: las zonas ZI-1, ZI-2, ZI-3, ZI-4, ZI-5, ZI-6, ZI-8, ZI-9, ZS-2, ZS-3Y ZS4.

La superficie que incumple la distancia es de 24,69ha que respecto a la superficie total del ámbito de 78,93ha supone un porcentaje del 31por ciento. Por lo tanto, el documento técnico presentado incumple claramente y de forma sustancial este parámetro del PGOU de Vitoria-Gasteiz.

– Parcela mínima: se establece en 5000m². La parcela catastral 267 del polígono 36 con 2.312m² no cumple la superficie mínima.

– Frente mínimo a viario o a camino público, de anchura y tratamiento adecuado para el paso de vehículos, de 25m. Este parámetro deberá justificarse en el PE.

– La ocupación máxima de la parcela: 15 por ciento. Tal y como está redactada la normativa del PE, en las subzonas de infraestructuras fotovoltaicas (ZF) no se justifica la ocupación máxima; únicamente viene reflejada la ocupación máxima en las subzonas de construcciones.

Por tanto, y con el fin de verificar la ocupación de las instalaciones fotovoltaicas y comprobar el cumplimiento del parámetro de ocupación máxima, se ha realizado por los Servicios Técnicos del Servicio de Ordenación del territorio y Urbanismo la medición de las áreas de acuerdo a la documentación gráfica presentada, con los siguientes resultados:

ZONAS DE INSTALACIONES	superficie ZF (inst.fotovoltaica)(m2)	superficie ZC (construc.)(m2)	ocupación ZF+ZC (m2)	superficie total de la zona (m2)	porcentaje de ocupación	número de parcelas catastrales
ZI-1	25.050,00	400,00	25.450,00	40.960,00	62%	2
ZI-2	31.033,00	-	31.033,00	39.660,00	78%	1
ZI-3	55.465,00	200,00	55.665,00	84.468,00	66%	3
ZI-4	323.390,00	800,00	324.190,00	425.611,00	76%	1
ZI-5	35.006,00	-	35.006,00	43.280,00	81%	1
ZI-6	34.633,00	200,00	34.833,00	53.741,00	65%	1
ZI-8	-	900,00	900,00	30.838,00	2,9%	1
ZI-9	-	100,00	100,00	28.479,00	0,4%	1
TOTAL			507.177,00	747.037,00	67,9%	11

Tal y como se observa, la superficie de suelo susceptible a ser ocupada conforme a la normativa del PE respecto varias zonas de instalaciones es muy superior al 15 por ciento. De hecho, las zonas de instalaciones ZI-1, ZI-2, ZI-3, ZI-4, ZI-5 y ZI-6 incumplen claramente este parámetro,

En cualquier caso y aun considerando la totalidad de ocupación en la superficie de las parcelas del municipio de Vitoria-Gasteiz de manera global ésta llega a alcanzar un 68 por ciento de ocupación total, lo cual dista considerablemente del 15 por ciento máximo permitido. El parámetro de ocupación máxima se incumple de manera evidente y relevante, lo cual no es aceptable y vulnera la norma.

c) En cuanto a los cierres: el artículo 4.05.02, apartado 2., establece que la altura de los cierres de las fincas no podrá superar los 1,50m. En el PE se justifica una altura de 2,00m por motivos de seguridad dentro de las zonas de instalaciones ZI, en las subzonas ZF- infraestructura fotovoltaica y ZC de construcciones. En este aspecto, el PGOU es explícito por lo que deberá cumplirse la altura de cierre de 1,50 m en el perímetro de la finca. En las zonas donde están las placas fotovoltaicas, no procede mencionar la altura en el apartado de las subzonas, si no en el apartado de las zonas de instalaciones, ya que está ligado a su perímetro.

2. Revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz aprobado inicialmente.

Actualmente, el PGOU de Vitoria-Gasteiz está revisándose. El nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz se ha aprobado inicialmente mediante el Pleno del ayuntamiento el 7 de febrero de 2023 y se publicó en el BOTHA número 16 con fecha 8 de febrero de 2023.

Este plan, en relación con las energías renovables, considera las plantas fotovoltaicas un uso de infraestructuras ITSCNL tipo B conforme al artículo 6.4.1 de su normativa. En cuanto a la clasificación se trata de suelo no urbanizable, y en cuanto a la calificación urbanística, el ámbito ocupa las siguientes zonas:

- Zona de alto valor estratégico, corresponde a la mayoría del ámbito.
- Zona de paisaje rural de transición. Corresponde a parte de la ZI-4.
- Zona forestal. Corresponde a parte de la ZI-4.
- Zona forestal-monte ralo. Corresponde a parte de la ZI-4.
- Zona mejora ambiental natural. Corresponde a parte de la ZI-4.

El artículo 6.4.1 recoge dos tipos de condicionantes superpuestos que afectan de manera directa al objeto del PE:

– CS de Afecciones de infraestructuras energéticas- áreas de generación fotovoltaica. El artículo 6.5.21. establece las condiciones de uso, señalando que: “En los suelos afectados por este condicionante superpuesto podrán establecerse instalaciones de generación de energía compuestas por plantas fotovoltaicas en las condiciones señaladas por la normativa sectorial de aplicación y en cumplimiento del artículo 6.7.14. de estas normas, que regula las condiciones particulares para las plantas fotovoltaicas. Fuera de este condicionante superpuesto y de los suelos recogidos en la categoría de Mejora Ambiental Antropizada, sólo podrán implantarse plantas fotovoltaicas de autoconsumo, a razón de una por cada pueblo, constituyendo comunidad energética y con gestión vinculada a la propia junta administrativa.”

Parte de la ZI-3 y la totalidad de la ZI-8 quedan fuera de este CS, no siendo autoconsumo ni siendo suelos de “mejora ambiental antropizada” incumplen este CS.

– CS de Protección Paisajística de Pueblos. En el artículo 6.5.27 se establece un área de protección de 300m en torno a los pueblos. A este respecto, en el artículo 6.7.14 de condiciones particulares para las plantas fotovoltaicas se clarifica la interpretación del artículo 6.5.27, ya que entre las condiciones se recoge que “d) En aquellos suelos que se encuentren dentro de la delimitación de los condicionantes superpuestos Áreas de generación fotovoltaica y Protección paisajística de los pueblos al mismo tiempo, las plantas fotovoltaicas que sobrepasen la potencia máxima que limita el autoconsumo deberán guardar un retranqueo con respecto al suelo urbano de los pueblos que será determinado en cada caso en función de su posible afección paisajística.” Al tratarse de una instalación que supera la potencia máxima para el autoconsumo, se concluye que se deberán respetar los 300m, de tal manera que parte de las zonas ZI-2, ZI-3 y ZI-4 incumplen este CS.

Por lo tanto, las zonas ZI-2, ZI-3, ZI-1 y ZI-8 no cumplen la redacción actual de la revisión del PGOU.

3. Informe urbanístico sobre el planeamiento general realizado por la Dirección de Urbanismo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Tal y como se desprende de los análisis realizados del PGOU actual y del PGOU aprobado inicialmente de Vitoria-Gasteiz, el PE presentado entra en conflicto con varios de los artículos de ambos PGOU. Por este motivo, la DFA solicitó al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz informe urbanístico sobre el planeamiento general aplicable al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y, en concreto sobre la interpretación de los artículos 4.05.49 y 4.05 50.

En el informe, de fecha 14 de agosto de 2024, enviado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a esta diputación foral, cabe destacar las siguientes consideraciones y conclusiones:

“Actualmente, el PGOU está en proceso de revisión y así, por acuerdo plenario de 7 de febrero de 2023 se aprobó inicialmente la Revisión del PGOU; ... En el punto 5 de este acuerdo se establecía que: 5. De conformidad con el artículo 85.3 de la Ley 2/2006 este acuerdo de aprobación inicial determina la suspensión, por el plazo máximo de 2 años, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias en los ámbitos en los que las nuevas determinaciones previstas supongan modificación del régimen urbanístico vigente. No se podrán instruir expedientes que supongan una contravención de las determinaciones del documento del PGOU aprobado inicialmente. Es por ello que resulta analizar los expedientes a la luz de los dos documentos de planeamiento, el vigente y el aprobado inicialmente, para poder establecer si les resulta aplicable la suspensión y en caso de que no fuera aplicable, determinar las condiciones urbanísticas para su implantación.”

En las conclusiones del informe municipal, se recogen las condiciones para la obtención de una hipotética licencia, debiendo cumplir ambos planeamientos generales, tomando para ello los parámetros más restrictivos:

1. La planta requerirá declaración de utilidad pública e interés social.
2. La planta deberá respetar una distancia mínima a los suelos urbanos de 500m.
3. La planta deberá circunscribirse a los suelos designados área de generación fotovoltaica.
4. La parcela mínima se establece en 5.000 m², con un frente mínimo a viario o camino público, de anchura y tratamiento adecuado para el paso de vehículos, de 25 m.
5. La edificabilidad máxima será 0,05 m²c/m²s.
6. La ocupación máxima de edificaciones e instalaciones, no superará el 15por ciento de la superficie de cada una de las parcelas.
7. Número máximo de plantas: I (B).
8. Altura máxima de edificaciones: 4,5m a cornisa o alero y 6,5m a cumbre. Altura máxima de placa instalada: 10m.
9. Los retranqueos mínimos a linderos serán de 10,00 m, mientras que la separación a las carreteras y caminos las establecidas por la Normas Forales del Territorio Histórico de Álava, y en ningún caso inferior a 10,00 m.
10. La separación entre edificios e instalaciones será de 5m. Esta separación deberán cumplirla tanto las edificaciones como las instalaciones.
11. Los materiales a emplear en los cierres serán adecuados con el entorno, no pudiendo exceder de 1,50 m. la altura total máxima, mientras que en la parte opaca quedará limitada dicha altura a 0,80 m."

El PE incumple gran parte de los parámetros señalados. De hecho, en el cuerpo del informe municipal se recogen explícitamente aquellos aspectos que no se cumplen en ambos planes:

Respecto al PGOU vigente:

"-La planta proyectada, estará condicionada a la calificación de utilidad pública, y tanto las zonas para la instalación de placas fotovoltaicas, como las instalaciones permanentes como subestación de proveedores o centro de seccionamiento, deberán guardar la distancia mínima a suelo urbano, que ha de ser de 500 m como mínimo. Actualmente no lo cumple.

— Sin poder entrar a valorar la ocupación efectiva de los paneles aplicada su proyección, la ocupación de la actividad excede aparentemente la permitida por las normas para las áreas de valor agrícola, que se establece en un máximo de 15 por ciento. (...).

— También según planos de proyecto, los vallados planteados no cumplen con la altura máxima, que, atendiendo a la normativa, en ningún caso podrán superar 1,50 m"

Respecto al PGOU aprobado inicialmente:

"-La planta proyectada, incluidas tanto las zonas para la instalación de placas fotovoltaicas, como las instalaciones permanentes como subestación de proveedores o centro de seccionamiento, deberá ceñirse a las áreas de generación fotovoltaica, y contar con declaración de utilidad pública e interés social.

— Asimismo, deberá quedar fuera de las zonas de exclusión generadas para la protección paisajística de los pueblos, guardando la distancia mínima a suelo urbano, que ha de ser de 300 m como mínimo. De la documentación se desprende que no todas las parcelas lo cumplen.

– Sin poder entrar a valorar la ocupación efectiva de los paneles aplicada su proyección, la ocupación no podrá exceder del 70 por ciento de la parcela. (...).

– También según planos de proyecto, los vallados planteados no cumplen con la altura máxima, que, atendiendo a la normativa, en ningún caso podrán superar 1,50 m.”

En definitiva, a la vista de la normativa analizada y de los informes aportados al expediente, se considera que el Plan Especial del Parque Fotovoltaico Vitoria Solar 2 formulado por Indarberri SL presenta aspectos o deficiencias que vulneran de forma clara y manifiesta el ordenamiento urbanístico vigente (en este caso planes de superior jerarquía de ordenación estructural, como es el planeamiento general vigente aplicable de Vitoria-Gasteiz). Por tanto, tales deficiencias son sustanciales y relevantes, de tal entidad que no permite considerarlas subsanables a lo largo del procedimiento de tramitación, puesto que ello supondría, en realidad, otro documento de planeamiento que se ajuste inicialmente a las normas legales y de planeamiento que lo vinculan, al menos en los aspectos básicos. Ello sin perjuicio de que la propia mercantil, Indarberri SL, pueda formular un nuevo plan especial alineado con el ordenamiento vigente de aplicación, e iniciar un nuevo procedimiento para su aprobación.

4. NNSS de Elburgo.

Las normas subsidiarias de Planeamiento de Elburgo se aprobaron definitivamente por la Orden Foral 1343/2001 del 28 de diciembre y entró en vigor tras la publicación de su normativa en el BOTHA número 138 del 4 de diciembre de 2001.

El suelo objeto del PE está clasificado en su totalidad como suelo no urbanizable. En cuanto a la calificación, se encuentra dentro de las zonas y condicionantes superpuestos que a continuación se señalan:

- Zona 3. Zona de protección Silvopastoral.
- Zona 4. Zona de protección de acuíferos.
- Zona de protección de las comunicaciones viarias (PC).

Conforme al artículo 201 de la normativa de las NNSS, se permiten el uso y actividad de instalaciones e infraestructuras de utilidad pública e interés social en las 3 zonas, debiendo cumplir los parámetros urbanísticos asignados para este tipo de instalaciones según el artículo 202.1. El PE justifica el cumplimiento de los requisitos, que cumplen las normas subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de Elburgo.

Octavo. Una vez puesto de manifiesto que hay aspectos sustanciales del plan especial que incumplen el planeamiento general urbanístico aplicable en Vitoria-Gasteiz, es necesario tener en cuenta al respecto la doctrina jurisprudencial reiterada por el Tribunal Supremo, y recogida por numerosas sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, como hace, por ejemplo, la dictada por la Sección 2, en fecha 4 de marzo de 2020 (Número de resolución.: 101/2020), cuando en su fundamento jurídico segundo se refiere a lo establecido literalmente por la STS de 18 de octubre de 2012:

“En cuanto al derecho al trámite que asiste a los particulares para presentar ante la administración proyectos de planeamiento de desarrollo, de cuya cualidad participan los planes parciales, y que éstos se sometan a la tramitación prevista en las normas, es jurisprudencia de esta Sala, recogida entre otras en las STS de 17 de marzo de 2009 y en las más recientes de 10 de noviembre de 2010 y 26 de octubre de 2011 que:

1. Los particulares tienen derecho a la tramitación de los planes que se deban a su iniciativa y que, en consecuencia, la administración no debe cercenar “a limine” y sin mayores argumentaciones esa tramitación.

2. El acto de aprobación inicial es un acto de trámite del procedimiento cuya resolución vendrá determinada por la aprobación definitiva del plan. No constituye un acto automático

y debido, sino que implica una toma de posición, siquiera del carácter inicial, respecto de una determinada realidad urbanística y su normativa, o lo que es lo mismo, supone una primera valoración de esa realidad proyectada en el plan o proyecto de que se trate, que como tal puede resultar positiva, dando paso así a los siguientes trámites del procedimiento, pero que muy bien puede resultar negativa, por considerar jurídicamente inadecuada la iniciativa de planificación urbanística cuya tramitación se pretende, en cuyo caso procederá denegar la aprobación inicial, y ello tanto cuando tal iniciativa provenga de la propia administración como de los particulares, claro está que dicha denegación sólo se justificará jurídicamente, cuando las deficiencias o defectos observados no puedan subsanarse o suplirse durante la sustanciación del procedimiento.

3. Efectivamente deben distinguirse dos tipos de defectos:

Primero.- Los que resulten terminantemente insubsanables y que deben provocar la denegación de la aprobación inicial por claras razones de economía procesal ya que sería absurdo tramitar un largo procedimiento sabiendo de antemano que resultaba imposible la obtención de la aprobación definitiva.

Segundo.- Las deficiencias que pueden ser corregidas a lo largo del procedimiento y que no deben impedir la aprobación inicial dado que ésta no es una resolución sino un acto de trámite que prepara la resolución final.

4. El derecho a la tramitación de los planes quiebra en los casos en que el Plan proyectado viole de forma clara, palmaria y manifiesta el ordenamiento urbanístico vigente —así los planes de superior jerarquía o las normas legales de aplicación directa—, pues en tal caso razones de economía y de lógica imponen el inicial rechazo del proyecto al ser inviable o inútil la prosecución del trámite”

Y más recientemente, la STS de 14 de noviembre de 2017 (recurso 271/2016) reitera el mismo criterio.

Noveno. De la documentación técnica material

Por último, además de las deficiencias sustanciales citadas del documento urbanístico del plan especial, se enumeran los siguientes aspectos que se deben corregir, tanto en los apartados señalados como en el conjunto de la documentación afectada: memoria, normativa, resumen ejecutivo, planos, cuadros, tablas, etc.

MEMORIA (DOCUMENTO A)

— A.8.1. Condicionantes urbanísticos municipales. A.14 Ordenación y Zonificación. Falta incluir en Vitoria-Gasteiz la zona EP-RV- área de especial protección de red viaria y los condicionantes superpuestos AH-VA- vulnerabilidad de acuíferos y AI-SA- afección de servidumbre aeroportuarias. Se justificará la admisibilidad del uso para cada zona y condicionante superpuesto en caso de que no se haya realizado.

— A.8.2.1. Se corregirá el error material en el segundo párrafo “Capítulo 5 Régimen del suelo urbanizable” sustituyéndolo por “Régimen del suelo no urbanizable.

— A.8.2.1. En relación con el artículo 4.05.50 del PGOU se ajustará según lo señalado en la presente consideración.

— A.8.2. Condicionantes urbanísticos sectoriales. Deberá modificarse el título por “Condicionantes de Ordenación Territorial”

— A.14.1. Ordenación y zonificación. Subzona de infraestructura fotovoltaica y Subzona franja de servidumbre del sistema de riego de la Comunidad de Regantes Noryste. Habría que señalar que en Elburgo le corresponde también la “P. C. Zona de protección de las comunicaciones viarias”

– A.14.1. Ordenación y zonificación. Subzona de construcciones. Entre los usos compatibles, se puede plantear usos agrícolas-ganaderos compatibles para recoger el hipotético caso en que no se construyera alguna de las construcciones.

– A.14. Ordenación y Zonificación. Respecto al PTS AF, en el municipio de Elburgo parte de lo señalado está categorizado como forestal subcategoría monte ralo, debiéndose corregir.

– A.25. Fin de vida útil y desmantelamiento de la planta solar fotovoltaica. Una vez finalizada la vida útil de la planta se señala que “podrá restablecerse el estado original del terreno y los usos originales”. Teniendo en cuenta la escala de la implantación con su correspondiente afección principalmente a suelo agrícolas de alto valor estratégico, se sustituirá el “podrá” por “deberá”.

NORMATIVA (Documento B-Determinaciones urbanísticas)

– Artículo 8.1. Falta señalar la calificación EP-RV.

– Artículo 8.3. Falta señalar el condicionante superpuesto “vulnerabilidad de los acuíferos”.

– Artículo 11. Zonificación, ordenación y régimen de usos del ámbito de plan especial. Se ajustará conforme a lo señalado en la memoria (altura de vallado, redes soterradas, etc.).

– Artículo 30. Vida útil de la planta solar fotovoltaica. Punto 2. Deberá corregirse conforme a lo comentado del punto A.25 de la memoria.

RESUMEN EJECUTIVO

– Falta incluir los planos de situación y alcance.

– Se ajustarán los diferentes parámetros según lo señalado en puntos anteriores.

– Apartado F.4. Se considera una única parcela en Elburgo, teniendo en cuenta que las servidumbres generadas por el paso de energía en otras dos parcelas más, se corregirá este aspecto.

DOCUMENTACIÓN GRÁFICA

– Planos IN.5 y OR-1. -Plano IN.7. Se ajustará el cuadro de categorías de ordenación del PTS AF conforme a lo señalado en el apartado de memoria.

– Planos de ordenación OR. Zona de instalaciones ZI-4, subzona de protección ZP-4. Deberá prolongarse para que sea acorde con la zonificación del PGOU de Vitoria-Gasteiz AV-FO, donde el uso de las instalaciones está prohibido.

– Plano OR.4. En la leyenda se establece respecto a los centros de transformación “subzona de construcciones donde se emplaza el centro de transformación. Ubicación orientativa”. La ubicación no puede ser orientativa, si bien se podría plantear un área de movimiento de la edificación. En todo caso, se podrían plantear ciertas tolerancias, justificándolas convenientemente.

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

DISPONGO

Primero.- Denegar la aprobación inicial del Plan Especial del Parque Fotovoltaico Vitoria Solar 2 formulado por Indarberri SL, dado que existen aspectos sustanciales no subsanables, especificados en los fundamentos de la presente orden foral, que incumplen el planeamiento urbanístico municipal de Vitoria-Gasteiz. En concreto:

1. En lo relativo a las distancias al suelo urbano y urbanizable una superficie importante, el 31 por ciento de la totalidad del ámbito, se encuentran a menos de 500m de Ullibarri-Arrazua y Lubiano, incumpliendo el PGOU de Vitoria-Gasteiz en las zonas de instalaciones ZI-1, ZI-2, ZI-3, ZI-4, ZI-5, ZI-6, ZI-8, ZI-9, ZS-2, ZS-3 y ZS-4.

2. Asimismo, todas las parcelas del ámbito que albergan placas fotovoltaicas situadas en término municipal de Vitoria-Gasteiz superan ampliamente el 15 por ciento de ocupación máxima de parcela.

Segundo.- Notificar la presente resolución a Indarberri SL, a los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y de Elburgo y al órgano ambiental de la Diputación Foral de Álava.

Tercero.- Publicar la presente resolución en el BOTHA.

Cuarto.- Esta resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma puede interponerse, a partir del día siguiente a su notificación o publicación, directamente recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o, potestativamente, recurso de reposición en el plazo de un mes ante el mismo órgano que ha dictado la resolución, conforme a los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Vitoria-Gasteiz, 27 de septiembre de 2024

El Diputado de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio
ANARTZ GORROTXATEGI ELORRIAGA