



A PUNTO DE PARTIDA PARA LA REVISIÓN DEL PGOU

1 ESTRUCTURA DE LA REVISIÓN DEL PGOU

1.1 ANTECEDENTES

El vigente Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Vitoria-Gasteiz fue definitivamente aprobado por la Diputación Foral en el Decreto Foral 135/2000 de 27 de diciembre, publicándose su normativa en el BOTHA núm. 21 de 19 de febrero de 2001.

La Alcaldía del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a través de su Decreto de 25 de enero de 2013 (citando a su precedente resolución de 18 de enero de 2008 en esta materia), aprobó los estudios de carácter previo a la redacción de la revisión del citado PGOU de Vitoria-Gasteiz, así como el preceptivo Programa de Participación Ciudadana, encargando a los Servicios Técnicos Municipales la elaboración y redacción de la Revisión a cuyos trabajos corresponden estos antecedentes.

En esta resolución, además, y de conformidad con lo previsto en el artículo 90 de la Ley 2/2006 de 30 de junio de Suelo y Urbanismo del País Vasco, se solicitó la colaboración e información de todos los órganos administrativos y administraciones públicas implicadas en orden a la disposición de todos los datos, informes e iniciativas que posibiliten el mejor trabajo y resultado posible y, con ello, el nuevo PGOU de la Ciudad.

Los citados **Estudios Previos**, que pueden ser fácilmente consultados a través de la web municipal, se realizaron a lo largo del **año 2009**, en varias fases, ampliamente participadas y coadyuvadas por la totalidad de los servicios municipales involucrados y que culminaron en unas propuestas concretas de iniciativas diversas cuya confluencia impulsa la Revisión del Plan General.

En estos estudios previos se trataron, analizaron, debatieron y se extrajeron conclusiones sobre los siguientes temas:

1. Aspectos jurídicos a considerar contemplando todo el marco legal vigente, los instrumentos de ordenación territorial, el planeamiento urbanístico vigente, el inventario de los núcleos rurales, el Anillo Verde y todo el campo de las normas sectoriales en carreteras, aguas, montes, patrimonio, caminos rurales y planes estratégicos medioambientales.
2. El Medio Físico con propuestas tales como la de la formulación de un Plan Especial del Paisaje; del Anillo Verde; de las dotaciones y equipamientos, así como de las directrices de ordenación de las entidades de población distintas del propio núcleo central.
3. La Demografía ocupó un lugar esencial con el análisis de la realidad actual, la estructura de la población, la distribución espacial y la dinámica poblacional.



4. Los Equipamientos se analizaron detalladamente según las siguientes categorías: sanitario, equipamientos educativos en todos los niveles de la enseñanza, los correspondientes al bienestar social (acción comunitaria, servicios sociales de base, servicio municipal de urgencias sociales, de inserción social, infancia, familia y tercera edad), sin olvidarse de los equipamientos deportivos y culturales.
5. La Actividad Económica fue objeto de una exhaustiva recogida, recopilación y análisis de la información, incluyendo específicos contactos con todas las administraciones públicas competentes.
6. La Actividad Comercial como parte de la Económica, tiene un peso importante en el tejido económico y también social de nuestra Ciudad, que se recoge en los citados estudios previos.
7. Los aspectos urbanísticos, con el análisis de la realidad territorial y urbana, el planeamiento vigente en las diversas calificaciones y espacios diferenciados de la Ciudad (centro urbano, entidades menores de población, suelo industrial...).
8. Las infraestructuras de comunicaciones con especial incidencia en los modos actuales de desplazamiento y de movilidad social.
9. Las infraestructuras de servicios (redes de telecomunicaciones, abastecimiento, saneamiento, eléctrica, de gas, de residuos y de energías alternativas).
10. El Patrimonio Cultural en toda su amplitud, extensión e importancia individualizada, con un Catálogo ciertamente envidiable que se recoge detalladamente en el anexo dedicado específicamente (Patrimonio Arquitectónico; Patrimonio Arqueológico, Casco Histórico, etc.).

Con posterioridad a estos Estudios Previos, cuyo análisis se recoge además en las actas de las mesas técnicas sectoriales intervinientes, la Oficina Técnica de la Revisión del PGOU presentó en **2013 en la Ponencia Política de la Revisión del Plan General** creada al efecto en el seno de la Corporación Municipal, diversos documentos de análisis estructurados en nueve cuadernos que enunciamos del modo siguiente:

1. Modelo territorial y suelo natural.
2. Los límites del municipio y los límites de la expansión urbana.
3. Estado de desarrollo del plan general vigente: Sectores en suelo urbanizable programado en el ámbito urbano. Grupo 1.
4. Estado de desarrollo del Plan General vigente: Sectores en suelo urbanizable programado en las entidades locales menores. Grupo 2.
5. Fichas de análisis socio-urbanístico de los barrios residenciales.
6. Análisis y caracterización de barrios residenciales: Barrios intra-ronda versus barrios-extra-ronda.
7. Fichas de análisis socio-urbanístico de las Entidades Locales Menores.
8. Análisis y caracterización de las Entidades Locales Menores.



9. Suelo industrial.

A lo largo del 2013, tuvo lugar el proceso participativo abierto a la ciudadanía (“Reimagina”) cuyo resultado es asimismo, accesible a través de la web municipal, y en el mes de octubre de **2015, la Ponencia de la Revisión del Plan General validó un documento de objetivos generales de la ordenación** así como de objetivos ambientales, económicos y sociales elaborado de manera participativa por los distintos departamentos municipales con la asistencia de empresas y organismos autónomos municipales.

El **31 de mayo de 2016 se presentó un estudio de “Información y síntesis de propuestas previas” para la elaboración del Avance de la Revisión del PGOU**, que había sido trabajado por el Departamento municipal de Urbanismo (Oficina de revisión del PGOU), y presentado a la Ponencia Política de la Revisión, recogiendo y actualizando el largo e intenso proceso iniciado, según lo expuesto, con la resolución de la Alcaldía de 18 de enero de 2008. Se estructuró en los siguientes “cuadernos”:

1. Objetivos Generales del Plan General de Ordenación Urbana. Objetivos Sustantivos del Plan General de Ordenación Urbana; ambientales, Económicos y Sociales.
2. Equipamiento de la Ciudad.
3. Estrategia de desarrollo urbano controlado: Suelo residencial en las Entidades Locales Menores.
4. Estrategia de desarrollo urbano controlado: Sectores residenciales en el ámbito urbano.
5. Cómo “coser” la ciudad consolidada con la ciudad de la redensificación.
6. La ordenación del Suelo No urbanizable.
7. Propuestas para las Actividades Económicas.
8. Infraestructuras de transporte y movilidad.

En junio de 2016 se promueve y realiza una fase participativa con profesionales y especialistas en las diversas materias concernidas por el Plan General a partir de las propuestas previas a la elaboración del Avance. Los resultados del proceso se pueden consultar en el espacio web *Reimagina* creado para la participación ciudadana en el PGOU.

Y en sesión de **12 de mayo de 2017** previo el seguimiento y sustanciación del pertinente proceso de contratación pública, la Junta de Gobierno Local adjudicó al equipo compuesto por los estudios y gabinetes TRION-USANDIZAGA ARQUITECTURA Y URBANISMNO S.L.P. y EKAIN S.A. los trabajos correspondientes a la **REDACCIÓN Y ASESORAMIENTO DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VITORIA-GASTEIZ.**

Tras la cumplimentación de todas las condiciones contractuales establecidas, en el mes de julio de 2017 se suscribió el contrato correspondiente y se iniciaron los trabajos que, en lo que respecta a la fase actual, cristalizan en este documento de Avance.



1.2 EL ÁMBITO Y HORIZONTE DE PROYECCIÓN DEL PGOU

1.2.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN

Conforme a lo previsto en los artículos 59 y siguientes de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo, el PGOU es un instrumento de naturaleza normativa que tiene como ámbito territorial de aplicación, la totalidad del término municipal de Vitoria-Gasteiz. El vigente PGOU en su artículo 1.00.02 de sus disposiciones generales, define su “ámbito territorial” estableciendo que:

“El ámbito de aplicación será el del término municipal de Vitoria-Gasteiz en el que se integra el núcleo urbano principal de Vitoria-Gasteiz y otras 63 Entidades Locales Menores de población”.

Realmente, no son las entidades locales menores las que integran el territorio sino sus propios términos territoriales que, en atención a la vigente Norma Foral 11/1995 de 20 de marzo de Concejos del Territorio Histórico de Álava reciben la denominación de “términos concejiles” (artículo 2) en el que los Concejos (entidades) ejercen sus competencias. Quizás en la definición del ámbito territorial podría aludirse a los núcleos de población comprensivos del de cabecera y de los núcleos dispersos a lo largo y ancho del término municipal.

Las mencionadas 63 entidades de población del municipio de Vitoria-Gasteiz que junto con el núcleo principal o capitalidad conforman el término municipal, son las siguientes:

ENTIDADES LOCALES MENORES				
Aberásturi	Astegieta	Gometxa	Mendiguren	Zerio
Abetxuko	Berrostegieta	Gereña	Mendiola	Zuazo de Vitoria
Ali	Betoño	Hueto Abajo	Mendoza	Zumeltzu
Amárita	Bolívar	Hueto Arriba	Miñano Mayor	
Andollu	Castillo	Ilarratza	Miñano Menor	
Antezana	Crispiana	Jungitu	Monasterioguren	
Aránguiz	Elorriaga	Lasarte	Oreitia	
Arcaute	Eskibel	Legarda	Otazu	
Aretxabaleta	Estarrona	Lermenda	Retana	
Argandoña	Foronda	Lopidana	Subijana	
Ariñez	Gamarra Mayor	Lubiano	Ullibarri de Los Olleros	
Arkaia	Gamarra Menor	Mandojana	Ullibarri-Arazua	
Armentia	Gamiz	Margarita	Ullibarri-Viña	
Artatza Foronda	Gardelegi	Martioda	Villafranca	
Askartza	Gobeo	Matauko	Yurre	



1.2.2 CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE LA REVISIÓN DEL PGOU

Procede recordar que, con independencia de las numerosas modificaciones producidas desde su aprobación, el Plan General de Vitoria-Gasteiz, entró en vigor tras la publicación del Acuerdo 143/2003 de 25 de febrero, del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Álava (BOTHA núm. 37 de 31 de marzo de 2003); y mediante Acuerdo Foral 1212/2005 del Consejo de Diputados, de 28 de diciembre, que aprueba el texto refundido del PGOU en lo referente al suelo residencial de las Entidades Locales Menores del municipio (BOTHA núm. 7 de 18 de enero de 2006).

En el mismo (artículo 1.00.07) se prevén ya los supuestos conducentes a su necesaria Revisión, entre otros, por el transcurso de los ocho años previstos desde su entrada en vigor, los cambios socioeconómicos producidos desde entonces, los nuevos criterios de ordenación que se consideran pertinentes por la Corporación Municipal, o cuando, como también acaece, se hayan producido modificaciones sustanciales en el marco jurídico-urbanístico que determinen necesariamente la misma.

El Plan General de Vitoria-Gasteiz actualmente en vigor, constituye un instrumento de ordenación integral de la totalidad del término municipal que no se halla adaptado a la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco (BOPV núm. 138 de 20 de julio de 2006) que entró en vigor el día 21 de septiembre de 2006, según se debía a su disposición final quinta. Por ello, la primera cuestión a considerar en su elaboración, tramitación y aprobación viene constituida precisamente por esta necesidad de adaptación al mencionado texto legal de 2006, por más que el día 25 de enero de 2010 se produjera ya la correspondiente a los límites de edificabilidad exigidos por la misma respecto de los sectores urbanizables en las Entidades Locales Menores (Concejos según la denominación que les corresponde conforme a la Norma Foral 11/1995 de 20 de marzo de las Juntas Generales de ÁLAVA - BOTHA núm. 38 de 31 de marzo de 1995); o las modificaciones parciales de Salburua y Zabalgana que si están adaptadas a la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo.

Se hace necesaria y oportuna, por ello, esta Revisión para la que **la propia norma legal establece un límite temporal de quince años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 2/2006** conforme a la prórroga del plazo anterior, aprobada en virtud de la Ley 2/2014 de 2 de octubre (BOPV núm. 190 de 7 de marzo de 2014) de modificación de la ya citada Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Con ello, **se dispondría hasta el 21 de septiembre de 2021 para que “todos los Planes Generales” se encuentren adaptados a la Ley 2/2006, con el riesgo, en caso contrario, de imposibilidad de modificaciones puntuales una vez transcurrido el mencionado plazo**, tal y como cabría deducir de lo previsto en el artículo 103.4 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco. Faltan aún casi cuatro años para que se cumpla el citado plazo y se alcance la fecha autorizada, pero la misma ha de tenerse seriamente en cuenta si observamos las vicisitudes en la tramitación y aprobación del Plan General objeto de Revisión cuyo documento de aprobación inicial se aprobó el día 14 de diciembre de 1998, no entrando, sin embargo, en vigor, según lo expuesto, hasta la publicación de su aprobación definitiva el día 31 de marzo de 2003.

Además del citado mandato, con clara incidencia tanto en el procedimiento como, sobre todo, en el contenido normativo del nuevo Plan General, el Ordenamiento Jurídico ha observado



diversas alteraciones (actualizaciones si cabe) de profundo calado que cambian de manera relevante el considerado en el Plan General aún en vigor. Las sucesivas leyes estatales dictadas, en especial, tras la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional, con la promulgación de la Ley 6/1998 de 11 de abril (BOE núm. 89 de 14 de abril); de la Ley de bases 8/2007 de 28 de mayo (BOE núm. 128 de 29 de mayo); del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio (BOE núm. 154 de 26 de junio); de la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, regeneración urbanas (BOE núm. 1563 de 27 de junio), han configurado un nuevo marco legal general actualmente representado por 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** (BOE núm. 261 de 31 de octubre de 2015).

En lo que ahora interesa, además de la determinación del estatuto de la propiedad merecen especial consideración, a nuestro entender, la adquisición gradual de los derechos en función del cumplimiento de los deberes; la desvinculación entre el valor patrimonial de un suelo y su clasificación urbanística; el establecimiento de dos situaciones básicas del suelo (artículo 21) como son las de suelo rural y suelo urbanizado y las reglas de valoración del mismo, complementadas en el Real Decreto 1492/2011 de 24 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (BOE núm. 270 de 9 de noviembre de 2011). Las técnicas urbanísticas quedan a la exclusiva atribución competencial del ámbito autonómico, de modo que corresponderá a éste, a través del Plan General, la fijación de los suelos urbanos (consolidados o no consolidados), urbanizables (sectorizados o no) y no urbanizables (incluyendo la categoría de los núcleos rurales) que se contienen en la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 141/2014 de 11 de septiembre, debida precisamente al análisis de la constitucionalidad de la Ley 8/2007 así como de su Texto Refundido 2/2008 aclara, con precisión, el nuevo escenario jurídico establecido por las citadas normas legales (plenamente constitucionales) sobre el derecho de propiedad del suelo y su valoración, destacando, entre otras consideraciones que **“la actual opción del legislador, de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo, persigue, por otra parte tal y como se explica en la Exposición de Motivos de la Ley, paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional ex art. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a “lo que hay” y no a lo que “dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto” (F.Jº 9), añadiendo en el mismo fundamento que “ha optado... por una concepción estatutaria de la propiedad urbanística conforme a la cual el “ius aedificandi” no forma parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos”,** adquisición que denomina o califica como “patrimonialización de la edificabilidad... que se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda”.

La valoración del suelo, por lo tanto, se produce o realiza en función de su situación rural y sólo incluirá la expectativa urbanística cuando la misma se hubiera obtenido con su transformación efectiva a suelo urbanizado como igualmente lo afirma el Tribunal Supremo en sus sentencias de 27 de octubre de 2014 (R. 5840 y Recurso de Casación 174/2012, fundamento jurídico 10º)



y de 7 de mayo de 2015 (R. 1729 y Recurso de Casación 615/2013, fundamento jurídico 2º) entre otras dictadas tras la mencionada sentencia constitucional 141/2014.

Nos hallamos, por lo tanto, ante un escenario verdaderamente diferente respecto al que produjo el actualmente vigente PGOU de Vitoria-Gasteiz. Incluso desde el plano de la Ley 2/2006, desde su entrada en vigor en septiembre de 2006, ha sido objeto de cinco modificaciones producidas por las leyes 11/2008 de 28 de noviembre referente a la participación de la Comunidad en la plusvalía de la acción urbanística (BOPV núm. 238 de 12 de diciembre), modificada a su vez, por la Ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda (BOPV núm. 119 de 26 de junio de 2015), y que concretan tal participación municipal en el 15% de la edificabilidad ponderada o de su incremento, en el caso del urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística ponderada; la introducida por la Ley 17/2008 de 23 de diciembre de Política Agraria y Alimentaria, la más relevante Ley 7/2012 de 23 de abril de adaptación a la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior, en lo que respecta a las inspecciones, control de actividades y licencias, con la introducción del procedimiento de comunicación previa como único necesario para la realización de determinadas obras o actividades, y la ya indicada Ley 2/2014 de 2 de octubre de ampliación del plazo límite para la adaptación del planeamiento general a las normas de la Ley 2/2006.

Se han dictado, por otra parte, sendos decretos del Gobierno Vasco, en desarrollo de la Ley 2/2006. Nos referimos al **Decreto 105/2008** de 3 de junio de medidas urgentes (BOPV núm. 118 de 28 de junio) y el **123/2012 de estándares urbanísticos** (BOPV núm. 143 de 23 de julio) el último de los cuales, concreta los estándares de límites de edificabilidad, dotacionales, de vivienda de protección pública y de alojamientos dotacionales en suelos urbanos y urbanizables, proponiendo reforzar el Patrimonio Municipal del Suelo como herramienta o instrumento de gestión de suelos cuando tales estándares o superficies mínimas no pudieran físicamente habilitarse en los ámbitos de gestión correspondientes (en cuanto a sistemas generales como a locales). A nuestro modo de ver, estas determinaciones pueden adquirir un notable valor o incidencia cuando se establece, como es el caso, el criterio de no colonización de nuevos suelos y la intensificación de la utilización (clasificación y calificación) de los ya clasificados y calificados. La Ciudad tiene que crecer hacia adentro aumentado, además, su sostenibilidad y calidad (equipamientos, espacios...).

Y junto con todo lo que emana de la normativa que podríamos calificar de naturaleza urbanística, ha de considerarse con especial relevancia, toda la normativa sectorial que incide en el término municipal y su entorno, lo que va a tener importancia tanto desde una perspectiva procedimental como desde su propio contenido sustantivo: las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Sectoriales; la incidencia de la regulación medioambiental, y en especial la Ley 21/2013 de 9 de diciembre (BOE núm. 296 de 11 de diciembre) por la que se regula la evaluación ambiental estratégica también de este Plan General (artículos 17 y siguientes) con la necesidad de una solicitud de inicio, consultas previas elaboración del estudio ambiental estratégico, la información pública, el análisis técnico y la Declaración Ambiental Integrada. La protección contra el ruido de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre (BOE núm. 276 de 18 de noviembre) y el Decreto 213/2012 de 16 de octubre de contaminación acústica (BOPV núm. 222 de 16 de noviembre de 2012). La protección de los recursos naturales (como el agua, los bosques, el suelo, el aire atmosférico). El Patrimonio



Cultural de la Ley de 3 de julio de 1990 (BOPV núm. 157 de 6 de agosto) con la referencia a los bienes calificados, así como a los inventariados. El derecho subjetivo a la vivienda y los alojamientos dotacionales de la Ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda de Euskadi (BOPV núm. 119 de 26 de junio de 2015). La Educación. La Sanidad. Los Transportes e infraestructuras (como la Ley de Seguridad Aérea 21/2003 de 7 de julio - BOE núm. 162 de 8 de julio- de indudable incidencia en Vitoria-Gasteiz merced a la proximidad del aeropuerto de Foronda). Las carreteras, con la Norma Foral 20/1990 de 25 de junio (BOTHA núm. 147 de 24 de diciembre), e incluso la Seguridad y Defensa respecto de cuyo patrimonio el propio Real Decreto Legislativo 7/2015 de Suelo y Urbanismo somete a informe vinculante los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que incidieran en el mismo (disposición adicional segunda).

1.2.3 CONTENIDO DEL PGOU

En el contenido del PGOU procede distinguir entre la **parte sustantiva** (prevista entre otros, en el artículo 61 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo) y la parte documental (artículo 62 del mismo cuerpo legal). El primero, el sustantivo conlleva toda la **ordenación estructural del término municipal** (artículo 55), solamente modificable a través de la misma figura de planeamiento general y que representa la “estrategia de la evolución urbana y de la ocupación del suelo, determinando la secuencia lógica del desarrollo urbanístico mediante el establecimiento de las condiciones objetivas precisas que deban cumplirse para que sea posible la incorporación a la trama urbana municipal de la que deba resultar toda nueva urbanización, definiendo así un orden básico de prioridades para las actuaciones integradas y de requisitos a satisfacer por éstas para su programación”.

Conforme al artículo 53 del Texto legal 2/2006, esta ordenación urbanística estructural que ha de definir el contenido del Plan General comprenderá necesariamente las determinaciones siguientes:

1. Con carácter general:

- a) La estrategia de la evolución urbana y de la ocupación del suelo en todo el término municipal.
- b) La clasificación del suelo en todo el término municipal en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, distinguiendo en el suelo urbanizable el suelo sectorizado del no sectorizado.
- c) La calificación global con la división de la totalidad del suelo en zonas, distinguiendo, además, entre zonas de uso público y zonas de uso privado.
- d) La fijación de plazos para la elaboración y aprobación del planeamiento de desarrollo y para la programación del suelo.
- e) Las directrices de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales y artificiales, en especial los relativos al patrimonio cultural.
- f) La determinación de la red de sistemas generales que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico, garantizando la calidad y funcionalidad de los espacios de uso colectivo, y su adscripción o inclusión, en su caso, en ámbitos de



ejecución, a los efectos de su obtención y, en aquellos supuestos en que resulten funcionalmente necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de ordenación concretos, a los efectos también de su ejecución y asunción del coste.

- g) Las determinaciones precisas para garantizar el cumplimiento tanto de los estándares y cuantías mínimas de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública como de las reservas para alojamientos dotacionales.
- h) Los criterios que permitan reconsiderar en detalle la delimitación de los ámbitos espaciales de la clasificación del suelo, de las áreas y de los sectores, sin que ello suponga modificación de la ordenación estructural, fijando parámetros y circunstancias objetivas de acomodación a la realidad física y de respeto de los objetivos del plan general.

2. En el suelo urbano y en suelo urbanizable sectorizado, además:

- a) La delimitación de su perímetro.
- b) La determinación en suelo urbano de las áreas cuya ordenación se remita a plan especial, y en suelo urbanizable de los sectores cuya ordenación se remita a plan parcial.
- c) La fijación de la edificabilidad urbanística, del uso característico y de los usos compatibles que se prevean, con indicación del porcentaje máximo de edificabilidad urbanística correspondiente a estos últimos.
- d) La definición de las características básicas de los sistemas locales y las condiciones mínimas de la urbanización, incluida, para el suelo urbanizable, la conexión y el refuerzo de infraestructuras existentes.

3. En el suelo urbanizable no sectorizado:

- a) Los criterios mínimos para la delimitación de sectores, con indicación, en su caso, de las magnitudes máximas o mínimas de las actuaciones realizables.
- b) Las conexiones con las infraestructuras y con la red de sistemas generales existentes o previstos.
- c) La asignación de los usos incompatibles o prohibidos y de los usos autorizables o de posible implantación.
- d) La delimitación, cuando proceda, de reservas de suelo con destino al patrimonio público de suelo.

4. En el suelo no urbanizable:

- a) La calificación del suelo, con la incorporación de las categorías previstas para el mismo en los instrumentos de ordenación territorial y con la adición, en su caso, de las subcategorías de ordenación que el planeamiento general considere adecuadas.
- b) La ordenación del suelo no urbanizable con la previsión de los usos y construcciones admitidas y prohibidas en cada una de las categorías propias del mismo.
- c) La delimitación de los núcleos rurales, estableciendo los criterios de su ordenación a través del planeamiento especial.



- d) La determinación de las dotaciones e infraestructuras públicas de necesaria implantación en el suelo no urbanizable, con indicación de sus parámetros básicos.
- e) La delimitación, cuando proceda, de reservas de suelo con destino al patrimonio público de suelo.

Y junto con todo ello, procede recordar también el necesario **contenido documental** (artículo 62 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo y demás normativa de aplicación) y que podemos resumir en los siguientes documentos:

- a) **Memoria informativa y justificativa** que deberá recoger toda la información que contenga los elementos de juicio para el ejercicio de la potestad de planeamiento. Así mismo, dicha memoria hará expresa mención del proceso seguido desde la formulación hasta la selección de alternativas para la adopción de decisiones, considerando el análisis de las alegaciones, sugerencias y reclamaciones formuladas en dicho proceso a título de participación ciudadana, en el que se facilitará o fomentará una presencia equilibrada de ambos sexos, incluido en su caso el informe preceptivo del Consejo Asesor de Planeamiento, así como la justificación de las decisiones asumidas.
- b) **Informe de sostenibilidad ambiental** que así mismo deberá motivar la ordenación adoptada desde el principio de desarrollo sostenible. Dicho informe de sostenibilidad ambiental incluirá un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. También se acompañará de un estudio de la capacidad de acogida de dichos suelos para las previsiones contenidas en el plan y que considerará los siguientes informes sólo para el caso de que resulten preceptivos y cuando no deban emitirse en una fase posterior del procedimiento, de conformidad con su legislación reguladora:
 - 1. Informe de la administración hidráulica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico, cuando sea preceptivo según su normativa sectorial.
 - 2. Informe de la administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.
 - 3. Informe de las administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras preexistentes acerca de la afección previsible de las previsiones contenidas en el plan. Este informe analizará el impacto de la actuación urbanística en su capacidad de servicio.
- c) **Planos de información, de ordenación estructural y de ordenación pormenorizada, en su caso.**
- d) **Normativa urbanística**, entendiéndose en su caso incluido en las mismas, las Ordenanzas de Edificación y Urbanización y los Catálogos.
- e) **Estudio de viabilidad económico-financiera** de la actuación urbanística.
- f) **Memoria de sostenibilidad económica** en el que se ponderará particularmente el impacto de la actuación urbanística en las Haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como el impacto de la misma en la superficie y adecuación de



suelo que resulte destinado a usos productivos una vez deducido el suelo objeto de urbanización.

- g) **Justificación del cumplimiento de los estándares** máximos y mínimos de edificabilidad urbanística, así como del respeto a la cifra máxima de crecimiento residencial de la población, expresada en número de viviendas, señalada en los instrumentos de ordenación del territorio, y en general de la adecuación del planeamiento urbanístico al planeamiento territorial.

(Artículo 31 del Decreto 105/2008 de 3 de junio del Gobierno Vasco de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006. En cuanto a la documentación atinente a la sostenibilidad ambiental deberá atenderse a la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan prevista en la Ley 21/2013 de 9 de diciembre BOE núm. 296 de 11 de diciembre de 2013- en virtud de la que se emite la llamada “Declaración Ambiental Estratégica”).

1.2.4 TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PGOU

1.2.4.1 Marco general de elaboración de la Revisión del Plan General

El procedimiento de tramitación y aprobación del Plan General viene contemplado básicamente en el artículo 90 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo, si bien no debe olvidarse el procedimiento (paralelo y unido a su vez) correspondiente a la Evaluación Ambiental Estratégica prevista en la Ley 21/2013 de 9 de diciembre que ya hemos referido. Se da la circunstancia de que esta norma estatal establecía un mandato de adaptación a la misma, en el plazo de un año, de la normativa autonómica lo que no se ha producido en el caso de la CAPV que mantiene en vigor su Decreto 211/2012 de 16 de octubre (BOPV núm. 223 de 19 de noviembre de 2012) con evidentes diferencias y desajustes procedimentales respecto de la norma legal referida.

Por otra parte, y de conformidad con lo prevenido en el artículo 44 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (Ley 3/1998 de 27 de febrero - BOPV núm. 59-), en el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, la Declaración Ambiental Estratégica corresponde a la competencia del órgano medioambiental del Gobierno Vasco dado que la aprobación definitiva del Plan General le asiste al propio Ayuntamiento y no a la Diputación Foral de Álava como acaece en el caso de municipios de menos de siete mil habitantes (artículo 91 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo).

Conforme a la citada Ley 21/2013, los trámites de la evaluación ambiental estratégica (artículos 17 y siguientes) se resumen en los siguientes:

- a) Solicitud de inicio.
- b) Consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico.
- c) Elaboración del Estudio Ambiental Estratégico.
- d) Información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas.
- e) Análisis técnico del expediente.



f) Declaración Ambiental Estratégica.

Como ya hemos apuntado, este procedimiento suscita dudas interpretativas en su relación con el previsto en la legislación urbanística para la elaboración y aprobación del Plan General. La normativa correspondiente a la Evaluación Ambiental Estratégica procede de la trasposición de disposiciones de la Unión Europea cuyos términos y conceptos no casan o encajan con claridad en los de la normativa urbanística cuya terminología proviene de la tradición y del Derecho interno. En tal sentido, la **“Solicitud de Inicio” de la evaluación estratégica que ha de articularse “dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del Plan” (artículo 18) no permite despejar con nitidez de si se debe al momento en que se decide revisar el Plan General o, por el contrario, a cuando se dispone del documento de criterios, soluciones y objetivos generales que habrán de conformar el Avance.** Esta última parece la interpretación más lógica si atenemos a la naturaleza de trámite inicial (trabajo previo) de estos criterios, y al hecho de la necesidad de información relevante para la realización de la mencionada solicitud de inicio.

Por su parte, el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan General según la Ley 2/2006 (artículo 90) puede resumirse en los siguientes pasos:

1. **Decisión de formulación del plan general** y solicitud de información a todas las administraciones públicas con competencia en la materia. Simultáneamente se aprueba el **programa de participación ciudadana** (artículo 108 de la Ley 2/2006) y se da cuenta de ello, en su caso, al Consejo Asesor de Planeamiento.
2. Elaborado el **Avance** se somete a exposición pública para sugerencias y alternativas (mínimo de dos meses con anuncios y remisión a ayuntamientos colindantes). El Avance se remitirá a los ayuntamientos colindantes para su conocimiento, así como a los concejos del término municipal de Vitoria-Gasteiz para su conocimiento e informe en relación con los aspectos básicos de la ordenación estructural propuesta.
3. La Corporación Municipal procede, en su caso, a la aprobación de los **criterios y objetivos** que servirán de base a la redacción del proyecto de plan general que se someta a aprobación inicial. Simultáneamente, cabe estimar que el órgano ambiental realizará las consultas previas y emitirá su “Documento de Alcance del Estudio Ambiental Estratégico”.
4. A la vista del Documento de Alcance de la evaluación ambiental, el ayuntamiento formulará el **“Estudio Ambiental Estratégico”** que será sometido a información pública y consulta integrándose en la documentación para la aprobación inicial.
5. Elaborado el proyecto de Plan General, el ayuntamiento procederá, si lo estima oportuno, a su **aprobación inicial** con sometimiento a información pública por plazo mínimo de un mes (con anuncios) y comunicación a todas las administraciones sectoriales a efectos de sus informes preceptivos (sin perjuicio de los recabados en el trámite de consulta ambiental). Se remitirá igualmente a los concejos del término municipal.
6. A la vista del resultado de la información pública y consultas, el ayuntamiento procederá a la **aprobación provisional** del documento de Plan General remitiendo el mismo al órgano ambiental para la emisión de la **“Declaración Ambiental Estratégica”** (cuatro meses), así como a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco para que emita su informe en el plazo de tres meses. Si estas actuaciones supusieren cambios sustanciales



en la ordenación habrá de procederse a un nuevo periodo de información pública. Este acuerdo de aprobación provisional será comunicado a los concejos de Vitoria-Gasteiz con remisión completa de su contenido.

7. Verificado lo anterior, la Corporación Municipal podrá proceder a la **aprobación definitiva** (artículo 91 de la Ley 2/2006) del Plan General con la preceptiva publicación de sus normas urbanísticas. Normalmente, esta aprobación definitiva se produce con condiciones (y correcciones) que suelen precisar de un posterior Texto Refundido.

1.2.4.2 Legislación territorial y urbanística

La normativa aplicable en la CAPV en materia de ordenación del territorio y urbanismo puede ser sistematizada de forma esquemática así:

- **Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre** (BOE núm. 261 de 31 de octubre) por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en los términos que resultan de su disposición final segunda, así como su normativa de desarrollo (**Real Decreto 1492/2011** de 24 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo - BOE núm. 270).
- **Ley 2/2006, de 30 de junio (LPV 2006, 256)**, del Suelo y Urbanismo de Suelo y Urbanismo del País Vasco y sus desarrollos reglamentarios producidos por el Decreto 105/2008 de medidas urgentes y Decreto 123/2012 de estándares urbanísticos que citaremos más adelante.
- **Ley 4/1990, de 31 de mayo (LPV 1990, 213)**, por la que se regula la Ordenación del Territorio, desarrollada en parte por el Decreto 206/2003, de 9 septiembre (LPV 2003, 324), por el que se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales.
- Legislación estatal supletoria preconstitucional, que pueda ser de aplicación supletoria (art. 149.3 in fine de la CE), entre otros RD 2159/1978, de 23 de junio (RCL 1978, 1965), por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento; RD 3288/1978, de 25 de agosto (RCL 1979, 285), por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística; RD 2187/1978, de 23 de junio (RCL 1978, 1986), por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística y Decreto 635/1964, de 5 de marzo (RCL 1964, 690), por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro municipal de Solares.

Sin perjuicio de ello, no deben olvidarse otras normas propias del País Vasco y directamente relacionadas con las disposiciones de ordenación territorial y urbanística. Nos referimos en concreto y, entre otras, a las siguientes:

- **Decreto 123/2012 de 3 de julio de estándares urbanísticos** (BOPV núm. 143 de 23 de julio).
- **Decreto 105/2008 de 3 de junio de medidas urgentes en desarrollo de la Ley 2/2006 de 30 de junio** (BOPV núm. 118 de 23 de junio de 2008).
- **Ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda de Euskadi** (BOPV núm. 166 de 13 de julio).



- **Decreto 39/2008 de 4 de marzo** del Gobierno Vasco sobre Régimen Jurídico de Viviendas de Protección Pública y Medidas Financieras en materia de Vivienda y Suelo¹ en cuyos artículos 36 y siguientes se regulan, por ejemplo, las “actuaciones en materia de suelo” para la promoción y construcción de vivienda protegida.
- La **Orden de 3 de noviembre de 2010**² del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes sobre determinación de los precios máximos de las viviendas de protección oficial con incidencia en la valoración del suelo.
- La **Orden de 29 de marzo de 2010**³ del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sobre realojo derivado de actuaciones aisladas no expropiatorias realizadas por las Administraciones Municipales de la CAPV.

1.2.4.3 Legislación vigente en otras materias

La incidencia de otras regulaciones sectoriales, obviamente, es muy grande en lo que corresponde a la elaboración de un Plan General, en general, y del de Vitoria-Gasteiz en particular. Limitándonos a una breve referencia de las que afectan al planeamiento urbanístico, iniciamos por la **regulación ambiental** derivada del artículo 45 del Texto Constitucional. La **prevención y control integrados de la contaminación** procedente de la Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre, traspuesta al Estado en virtud de la Ley 16/2002 de 1 de julio,⁴ (hoy sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2016 de 16 de diciembre de Prevención y Control de la Contaminación⁵) con la creación de la AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA, y regulada igualmente en el País Vasco a través de la Ley 4/2015 de 25 de junio⁶ incide indubitadamente en el proceso urbanístico, haciendo precisa la declaración de calidad (en los casos de recalificación urbanística de los suelos) hasta el punto de condicionar de manera relevante el desarrollo urbanístico (la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo posibilita, de forma algo ingenua en nuestra opinión, que el ayuntamiento ordene la descontaminación a la comunidad reparcelatoria en sustitución del titular obligado del suelo -artículo 147.3-).

Otro tanto cabría señalar respecto de la **regulación de los residuos y suelos contaminados** regulados a través de la Ley 22/2011 de 28 de julio⁷ del Estado, y en la que se puntualiza (artículo 36) o delimita la obligación del titular del suelo respecto de la descontaminación del mismo, al prever que respecto de los costes de descontaminación no podrá exigirse al propietario por encima de los niveles de contaminación asociados al uso del suelo en el momento en el que se produjo la contaminación por el causante. Obviamente esta regulación incide también en el valor del suelo y en la viabilidad de una pretendida actuación urbanística.

Del mismo modo, en esta vertiente medioambiental destacamos la incidencia de la **regulación en materia de protección contra el ruido** respecto de la que la legislación española apenas contaba con regulación específica (Ley 38/1972 de 22 de diciembre de protección del ambiente

¹ B.O.P.V. número 59, de 28 de marzo de 2008.

² B.O.P.V. n° 222, de 18 de noviembre de 2010.

³ B.O.P.V. n° 98, de 26 de mayo de 2010.

⁴ B.O.E. n°157, de 2 de julio de 2002.

⁵ B.O.E. n° 316, de 31 de diciembre de 2016.

⁶ B.O.P.V. n° 123, de 2 de julio de 2015.

⁷ B.O.E. n° 181, de 29 de julio.



atmosférico; el reglamento de actividades molestas, insalubre y peligrosas de 1961⁸ y una insuficiencia reglamentación a través de ordenanzas locales).

Es a partir de las resoluciones de 21 de febrero de 1990, 9 de diciembre de 1994, 19 de febrero de 1998 y 8 de julio de 2003, entre otras, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando se abrió una vía de control vinculando la contaminación acústica con la vulneración de los derechos a la intimidad personal y familiar. El Tribunal Constitucional Español (STC 119/2001) y resoluciones varias del Tribunal Supremo asumieron la doctrina del tribunal europeo dando lugar a los primeros pasos hacia su regulación que se produce con la Ley 37/2003 de 17 de noviembre⁹ del Ruido (trasposición de la Directiva 2002/49/CE) desarrollada por los Reales Decretos 1513/2005 de 16 de noviembre¹⁰ y 1367/2007 de 19 de octubre¹¹ (este último referente a la zonificación acústica de directa incidencia en el planeamiento y ejecución urbanísticas).

Estas Zonas de Servidumbre Acústica, de Protección Acústica Especial y de Situación Acústica Especial, junto con los Mapas de Ruido habrán de facilitar la adopción de planes y medidas correctoras como pudieran ser las restricciones horarias a la fuente acústica, el traslado forzoso de la misma y la prohibición o limitación del tráfico rodado. El Gobierno Vasco, por su parte, ha promulgado el **Decreto 213/2012 de 16 de octubre de contaminación acústica de la CAPV** (BOPV núm. 222 de 16 de noviembre de 2012), que, entre otras determinaciones, desarrollo precisamente la tipología de la zonificación y servidumbre acústica con el establecimiento de límites para nuevos focos emisores. **El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dispone ya de su Mapa Estratégico de Ruido** aprobado el 3 de agosto de 2012 (BOTH A núm. 95 de 20 de agosto de 2012).

Del mismo modo, la **protección de los recursos naturales** como el caso del **Agua** (Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio ¹² y sus reiteradas modificaciones tras un largo excurso de sentencias del Tribunal Constitucional) que precisa de importantes limitaciones en el uso del suelo con la fijación de zonas de servidumbre y policía de necesaria consideración por el planeamiento. **Las Zonas Húmedas con una presencia real, efectiva e importante en los humedales de Vitoria-Gasteiz y su entorno (protegidos a partir del Convenio Internacional firmado en la ciudad iraní de Ramsar).**

El **aire atmosférico** como un bien imprescindible para la salubridad, regulado en la Ley 34/2007 de 15 de noviembre¹³ de calidad del aire y de la protección de la atmósfera, y que refuerza y fortalece la intervención pública en la materia.

⁸ B.O.E. nº 292, de 7 de diciembre de 1961.

⁹ B.O.E. nº 276 de 18 de noviembre de 2003.

¹⁰ B.O.E. nº 301 de 17 de diciembre de 2005.

¹¹ B.O.E. nº 254 de 23 de octubre de 2007.

¹² B.O.E. nº 176 de 24 de julio.

¹³ B.O.E. nº 275 de 16 de diciembre de 2007.



Los **bosques y suelos de los montes** (Ley 43/2003 de 21 de noviembre de Montes¹⁴) y, en lo que a nosotros respecta, la tradicional competencia foral en la materia, actualmente regulada a través de la Norma Foral de Montes 13/1993 de 5 de mayo del Territorio Histórico de Álava.¹⁵

Los **espacios naturales protegidos** cuya regulación legal se halla contenida en el Decreto Legislativo 1/2014 de 15 de abril¹⁶ a los que habrían de sumarse los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas Especiales de Protección de la Fauna.

Las **actividades extractivas a cielo abierto**, por su parte, reguladas en la Ley 22/1973 de 21 de julio de Minas¹⁷ precisan también atención desde el planeamiento, al haberse así establecido en el Decreto 28/1997 de 11 de febrero del Gobierno Vasco por el que se aprobaron las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco¹⁸ estableciendo la necesidad de incluir en el planeamiento, la delimitación de las zonas afectadas por estas actividades extractivas siempre que dispusieren de autorización vigente.

En otro orden de cosas, no podemos dejar de citar también la **protección del patrimonio cultural inmueble** y su indudable importancia en el planeamiento. Se halla regulada en la Ley de 3 de julio de 1990¹⁹ del Parlamento Vasco desarrollada a su vez, y entre otros, por el Decreto 234/1996 de 8 de octubre de determinación de las zonas de presunción arqueológica,²⁰ el Decreto 341/1999 de 5 de octubre de condiciones de traslado, entrega y depósito de bienes de interés arqueológico;²¹ el Decreto 342/1999 de 5 de octubre de Registro de Bienes de Interés Cultural e Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco²² y, sobre todo, el Decreto 306/1998 de 10 de noviembre sobre declaración de estado ruinoso de los Bienes de Interés Cultural y de los Inventariados, y actuaciones previas y posteriores a la resolución sobre el derribo de los mismos.²³

La **vivienda y los alojamientos dotacionales** no pueden ser obviados, tampoco, por el planeamiento general. La ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo, como producto de un momento histórico determinado en el que preocupaba especialmente la disponibilidad de viviendas asequibles para los más desfavorecidos, dedicó un gran esfuerzo en el incremento de los **estándares de vivienda protegida** (artículo 80 y disposición adicional octava) respecto de su precedente Ley 17/1994 que estableció los primeros estándares en la materia, y a la creación de nuevas categorías de protección como son las viviendas tasadas ya de régimen o regulación autonómica, ya de régimen municipal. Junto con ello, se crearon igualmente los llamados “alojamientos dotacionales”²⁴ (artículos 16 y 81) en cuanto espacios habitables destinados a dar

¹⁴ B.O.E. nº 280 de 22 de noviembre de 2003.

¹⁵ B.O.T.H.A. nº 52 de 14 de mayo.

¹⁶ B.O.P.V. nº 92 de 19 de mayo.

¹⁷ B.O.E. nº 176 de 24 de julio de 1973.

¹⁸ B.O.P.V. número 29 de 12 de febrero de 1997.

¹⁹ B.O.P.V. número 157 de 6 de agosto.

²⁰ B.O.P.V. número 205.

²¹ B.O.P.V. número 201.

²² B.O.P.V. número 203.

²³ B.O.P.V. número 226.

²⁴ La Disposición Adicional tercera del Decreto 39/2008 de 4 de marzo (B.O.P.V. número 59 de 28 de marzo de 2008) contempla las características de los alojamientos dotacionales de régimen autonómico.



cobijo transitorio o temporal a colectivos especialmente desfavorecidos. Estas determinaciones se han visto incluso reforzadas por la Ley 3/2015 de 18 de junio²⁵ de Vivienda de Euskadi que, entre otras, realiza una expresa y decidida apuesta por la vivienda protegida en alquiler.

La **Educación** constituye otra de las disciplinas y servicios públicos necesitados de su recepción y previsión por el planeamiento urbanístico. En el plano de **su relación con el régimen del suelo y la ordenación urbana, resulta evidente que** los centros públicos y privados (sean o no concertados) tanto en lo que respecta a la educación infantil (haurreskolak), como a la primaria obligatoria (hasta los 16 años), el bachillerato y la enseñanza universitaria, **precisan de espacios en la Ciudad o en el Pueblo ya sea en el medio urbano o en su proximidad (es importante "minimizar los desplazamientos de los alumnos a las zonas peri-urbanas"** -artículo 3, del anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi-), constituyendo parte de la red estructural propia del Plan Urbanístico (artículo 53 y concordantes de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo).

No hemos de olvidar, por ejemplo, que el Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio,²⁶ de aplicación supletoria según se afirma en el Decreto 105/2008 de 3 de junio del Gobierno Vasco ya invocado, establecía estándares específicos de suelo para centros docentes que forzosamente habían de cumplirse por parte de los planes parciales residenciales (artículo 10).

Los tiempos han evolucionado y en la actualidad la práctica demuestra que existen muchos suelos docentes repartidos en numerosos sectores, careciéndose de espacios de la suficiente extensión para las necesidades actuales y, sobre todo, encontrándose verdaderas dificultades para la ampliación de los centros existentes y sus Campus correspondientes en el caso de la Universidad. El Decreto 123/2012 de 3 de julio, de estándares urbanísticos, en su disposición adicional segunda, establece una "reserva de suelo para equipamiento público escolar" lo que resulta coherente con la existencia de unas instalaciones, en muchos casos, de carácter supramunicipal como se aprecia a la vista del Decreto 106/2007 de 2 de junio del Gobierno Vasco²⁷ que engloba a veintitrés municipios dentro de la circunscripción de Vitoria-Gasteiz.

En lo que respecta a otro servicio esencial, de clara incidencia territorial, como es la **Sanidad** procede recordar que los servicios de Sanidad de Euskadi tienen su norma básica en la Ley 8/1997 de 26 de junio de Sanidad del País Vasco²⁸ y su complemento reglamentario. A través de la misma se procedió a la configuración del sistema sanitario de Euskadi, así como a la creación de OSAKIDETZA como ente privado de Derecho Público.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio y del urbanismo, los servicios de salud precisan, obviamente, de centros o establecimientos esparcidos por el Territorio, de acuerdo a las necesidades de la población en cada lugar y a la debida escala local, comarcal o provincial en función de la multiplicidad de los servicios y su especialización. Se trata de servicios que van desde la medicina de familia hasta la especialización e investigación con estructuras muy complejas en las que participan un elevado número de profesionales cualificados. Por ello, y

²⁵ B.O.P.V. nº 166 de 13 de julio.

²⁶ B.O.E. números 221 y 222 de 15 y 16 de septiembre de 1978.

²⁷ B.O.P.V. número 132.

²⁸ B.O.P.V. número 138 de 21 de julio.



atendiendo a su incidencia en el Territorio y a que se trata de unos servicios ineludibles (imprescindibles), resultaría procedente que sus perspectivas de ampliación y nuevo establecimiento se hallaren previstos en el planeamiento a partir, quizás, de la planificación territorial adecuada en términos asimilables a otros servicios indispensables (como el de Educación que ya hemos reseñado).

Otro de los elementos (infraestructura a la par que servicio público) ineludibles desde el punto de vista de la movilidad (ya sea ésta sostenible) y el desarrollo económico y social, y de clara incidencia territorial es la del **transporte** cuya infraestructura siempre ha sido considerada como “estructura general y orgánica” por el Urbanismo (artículo 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978).

Se trata, obviamente, de parte de lo que la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco incluye dentro de la “Red dotacional de Sistemas Generales” (artículo 54) y que este procedimiento debería reflexionar en atención al vertiginoso desarrollo de los medios de comunicación y transporte, así como de su vinculación a la sostenibilidad ambiental entre otros principios esenciales en la sociedad de nuestros días.

Por no extendernos, merecen invocarse la normativa sobre **Ordenación de los Transportes Terrestres** se contiene básicamente en la Ley 16/1987 de 30 de julio,²⁹ cuya constitucionalidad fue revisada por la S.T.C. 118/1986 que anuló varios de sus artículos, y que tiene por objeto tanto el transporte de viajeros y mercancías, como sus actividades auxiliares y los transportes por ferrocarril, trolebús, teleféricos u otros medios en los que la tracción se haga por cable. Y también, la regulación del **Sector Ferroviario** se debe la Ley 38/2015 de 29 de septiembre³⁰ que atiende principalmente a la infraestructura ferroviaria, su planificación y construcción en cuanto corresponda a la red de interés general de competencia del Estado. Como ya hemos adelantado en un apartado anterior, la CAPV dispone de un Plan Territorial Sectorial Ferroviario que, además de acoger la reserva de suelo para el Tren de Alta Velocidad, establece la planificación de las líneas interiores propias de la competencia autonómica conforme al Estatuto de Autonomía de Gernika.

La Ley de **Seguridad Aérea** de 21/2003 de 7 de julio³¹ se ocupa, entre otras, del control y autorización en la planificación y construcción de los aeropuertos y aeródromos, la inspección aeronáutica, y demás servicios inherentes a la misma. Las **servidumbres aeronáuticas** debidas al Aeropuerto de Vitoria-Gasteiz se hallan actualizadas en el Real Decreto 377/2011 de 11 de marzo.³²

Pero si existe una infraestructura de comunicación y transporte que incida de manera más directa y relevante en la ordenación y el planeamiento urbanístico es sin duda **la carretera** y la infinita malla de caminos existentes en el territorio. Competencia exclusiva de los órganos forales de los Territorios Históricos (según se establece en el artículo 7 a 8 de la conocida como Ley de Territorios Históricos de 25 de noviembre de 1983),³³ la Sentencia 76/1988 del Tribunal

²⁹ B.O.E. número 182 de 31 de julio de 1987.

³⁰ B.O.E. 234 de 30 de septiembre. Sector Ferroviario.

³¹ B.O.E. número 162 de 8 de julio de 2003.

³² B.O.E. número 77 de 31 de marzo de 2011.

³³ B.O.P.V. número 182 de 10 de diciembre de 1983.



Constitucional incluyó este título competencial en lo que calificó como núcleo de la foralidad hasta el punto de que incluso las redes de interés general (transeuropeas) que discurren por sus territorios son gestionadas por los mismos. Su reglamentación viene constituida, en consecuencia, para el caso de Álava, por la Norma Foral 20/1990 de 25 de junio de Carreteras y Caminos de Álava³⁴.

Esta normativa, al igual que ocurre con la normativa debida a otras infraestructuras de transporte (ferrocarriles, aeropuertos...) conlleva, además de su necesaria planificación, la del establecimiento de importantes restricciones (servidumbres y líneas de afección) sobre las propiedades colindantes, lo que tiene su indudable reflejo en el planeamiento.

No podemos cerrar este apartado por muy reducido y selectivo que resulte, sin la referencia a un título material de indudable y directa incidencia en el planeamiento. Nos referimos a la **Seguridad y Defensa**. Como ha venido constituyendo tónica habitual en la legislación urbanística, el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre³⁵ además de someter los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que incidan en terrenos, edificaciones o instalaciones afectos a la Defensa Nacional (Estatal) a informe vinculante de la Administración General del Estado (Disposición Adicional Segunda) **prevé igualmente un procedimiento especial** (y dentro del mismo una vía excepcional cuando afecte al Ministerio de Defensa) **para el control por el ayuntamiento correspondiente de los actos promovidos por la Administración General del Estado** (Disposición Adicional Décima) **cuando los mismos se hallen sujetos a la citada intervención municipal** (no lo estarían las grandes obras de interés general).

Precisamente, **la concurrencia en el término municipal de Vitoria-Gasteiz de la Base Militar de Araka (639,69 Has), atiende a estas observaciones que acabamos de referir**. Se trata de una base incluida dentro del grupo primero de los cinco grupos que se distinguen en el artículo 8 del Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional aprobado por Real Decreto 689/1978 de 10 de febrero (BOE núm. 89 de 14 de abril de 1978) dictado, a su vez, en desarrollo de la Ley 8/1975 de 12 de marzo que regula las zonas de interés para la Defensa Nacional (BOE núm. 63 de 14 de marzo de 1975).

Elo implica que su régimen jurídico es el previsto en la Subsección A (Instalaciones del grupo primero) del citado Real Decreto 689/1978 (artículos 9 a 14 y disposiciones comunes previstas en los artículos 29 a 31 del mismo). Conforme a la citada regulación, estas instalaciones militares del grupo primero (Araka entre ellas) disponen del señalamiento de una *Zona de Seguridad*, situada a su alrededor, dentro de la que se distinguen la *Zona Próxima* y la *Zona Lejana* (artículo 9). En el caso de Araka, esta zona de seguridad se halla delimitada en virtud de la Orden 68/1997, de 10 de abril. RCL 1997\967 (BOE núm. 96 de 22 de abril de 1997) en cuyos anexos se establecen las coordenadas con distinción entre la próxima y la lejana que hemos referido.

A modo de epílogo de este análisis jurídico **referente a la Base Militar de Araka, a nuestro entender, la Revisión del Plan General de Vitoria-Gasteiz puede y debe abordar la regulación de las zonas de seguridad de la mencionada base, desde el punto de vista urbanístico**

³⁴ B.O.T.H.A. número 147 de 24 de diciembre de 1990.

³⁵ B.O.E. 261 de 31 de octubre de 2015.



(clasificación, calificación, usos y construcciones, ...) ya sea de modo coordinado con el Ministerio de Defensa lo que exigirá, según lo expuesto, su informe vinculante en la fase de aprobación de esta Revisión. Es evidente que la expresa previsión de la concurrencia de diversos tipos de licencias (entre ellas, las urbanísticas) abonan y avalan esta afirmación puesto que no cabrían de no disponerse de una regulación propia de naturaleza urbanística. Evidentemente, aun cuando, por ejemplo, una licencia urbanística fuere concedida, cabría la evitación del acto de uso de suelo o de construcción si la autorización militar fuere denegada y lo mismo ocurriría a la inversa. Constituye una evidencia, asimismo, que estas zonas de seguridad del recinto militar incluyen y afectan a propiedades privadas hasta el punto de que 223 Ha. vienen reconocidas como de cultivo en el propio inventario del Ministerio de Defensa.

1.2.4.4 Instrumentos de ordenación del territorio

Por otra parte, la legislación de Ordenación del Territorio ha dado lugar a la aprobación de diversos instrumentos entre los que citamos los siguientes:

- Las **Directrices de Ordenación del Territorio** del País Vasco, definitivamente aprobadas en virtud del Decreto 28/1997 de 11 de febrero del Gobierno Vasco³⁶ (modificado en virtud de Decreto 4/2016 de 19 de enero del Gobierno Vasco en lo relativo a la cuantificación residencial –BOPV núm. 25 de 8 de febrero de 2016- han dado lugar a su desarrollo a través de diversos Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales, algunos de los cuales, además, han incidido directamente en aspectos propios de la reglamentación urbanística como el caso de los estándares de aparcamiento previstos en el Plan Territorial Sectorial de creación de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales (Decreto 262/2004).

A este respecto, debe tenerse en cuenta que de **los Planes Territoriales Parciales definitivamente aprobados** y en vigor; el que afecta al término municipal de Vitoria-Gasteiz es el **P.T.P. del Área Funcional de Álava Central** (Decreto 227/2004 de 28 de diciembre).³⁷

Además, se han aprobado definitivamente también los siguientes **Planes Territoriales Sectoriales** algunos de los cuales sí inciden directamente en el término municipal de Vitoria-Gasteiz:

- PTS de Ordenación de los Márgenes de Ríos y Arroyos.
- Plan Sectorial de Carreteras de Álava.
- Plan de Energía Eólica.
- PTS de Red Ferroviaria en la CAPV.
- PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales.
- PTS de Zonas Húmedas.
- PTS Agroforestal.

³⁶ B.O.P.V. número 29, de 12 de febrero de 1997.

³⁷ B.O.P.V. número 32 de 16 de febrero de 2005.



- Etc.

1.2.4.5 Otros planes y estrategias con incidencia en el planeamiento urbanístico

A nuestro modo de ver, **los planes y estrategias determinantes o con incidencia real y efectiva en el planeamiento urbanístico general, son los ya mencionados instrumentos de ordenación territorial a los que cabe añadir las competencias sectoriales** que asisten a los diversos organismos, ministerios, departamentos gubernamentales, departamentos forales y agencias diversas.

La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco constituye, sin lugar a duda, un auténtico crisol en lo que respecta a este ensamblaje competencial y su incidencia directa en el proceso de aprobación del Plan General. Sin embargo, el carácter vinculante del ejercicio de esas competencias, cuando no se plasma en normas escritas y con el debido rango, hacen difícil, por no afirmar como imposible, su delimitación en este documento.

Son ininidad los documentos que como Planes Directores se elaboran por los diferentes departamentos e instancias públicas y que, salvo excepciones apoyadas en normas específicas (como el caso de la figura del Plan Director del Aeropuerto, por ejemplo) revisten exclusivamente un carácter de directriz, orientadora de una acción pública sectorial y en absoluto vinculante o determinante para el Plan General.

1.2.4.6 Horizonte temporal de las propuestas del PGOU

En primer lugar, en lo que respecta a este apartado, hay que recordar la ya tradicional determinación de la vigencia indefinida de los planes recogida, entre otras, en el artículo 45 del Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril³⁸ por la que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que aún se considera de aplicación supletoria de nuestra norma legal en la materia, constituida por la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo.

Esta normativa de 1976 que contemplaba igualmente la posibilidad de la modificación y de la revisión del planeamiento urbanístico, al referir al planeamiento general establecía la necesidad de que contuviera un Programa de Actuación con una programación de dos etapas de cuatro años del desarrollo del Plan, en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas (artículo 12).

Del mismo modo, en el suelo urbanizable se distinguían dos categorías de programado y no programado en función, precisamente, del cuatrienio para el que se preveía su gestión. Vigencia indefinida sí, por lo tanto, pero con una programación que, de facto, implicaba una programación de ocho años en dos etapas cuatrienales (programación que no se incluía en las Normas Subsidiarias Municipales de Planeamiento ya se debieran también a la ordenación integral del término municipal). Estas mismas determinaciones se encuentran en el actualmente vigente PGOU de Vitoria-Gasteiz.

La Ley 2/2006 de suelo y Urbanismo, por el contrario, suprime la figura de las Normas Subsidiarias Municipales de Planeamiento, al igual que las dos etapas cuatrienales e incluso las categorías de suelos urbanizables programados y no programados, por más que, en su artículo

³⁸ B.O.E. número 144 de 16 de junio y 145 de 17 de junio.



89.6 establece que **“las determinaciones de ordenación de los planes urbanísticos mantendrán su vigencia hasta el momento de la entrada en vigor de su revisión o modificación”**. Esta “vigencia indefinida” por lo tanto se confirma, ya sea en términos menos claros, como tendremos ocasión de comentar, y además, al Plan General (único instrumento de ordenación integral de todo el municipio) y, más concretamente, a la ordenación estructural propia del mismo (artículo 53.1.d) le exige, entre otras determinaciones, la de la **“fijación de plazos para la elaboración y aprobación del planeamiento de desarrollo y para la programación del suelo”**. Además, en el resto del articulado hallaremos diversas previsiones relativas a los plazos para la realización de las obras de urbanización, la cesión de la misma (artículo 154); para la expropiación de terrenos (artículo 185); para el cumplimiento del deber de edificar (artículo 189) e incluso como determinaciones de las licencias de construcción.

La vigencia indefinida, sin embargo, halla su matización en el artículo 103.4 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo que prohíbe la modificación de las determinaciones o elementos propios del Plan General **“una vez expirados los plazos o producidos los supuestos o circunstancias previstos en el propio plan para su revisión, siempre que no se hubiere acordado el inicio de los trabajos de la misma”**. De hecho, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha hecho eco de esta prohibición llegando a anular modificaciones puntuales producidas (S.T.S.J.P.V. 62/2011 de 27 de enero, en recurso contencioso administrativo 1949/2008; 47/2011 en recurso 48/2009; 372/2015 en recurso 108/2014...).

En suma, **el horizonte temporal de las determinaciones del Plan General dispondrá de los plazos concretos que para los mismos se establezcan sin perjuicio de su vigencia indefinida** ya sea con la matización que acabamos de realizar en el párrafo precedente. No obstante, en el plazo de la ejecución, no hemos de olvidar la existencia de importantes herramientas en orden a agilizar o actuar la misma como puede ser la sustitución o venta forzosa, por ejemplo, de unos solares que incumplen los plazos (deberes) de edificación y cuyo suelo se valorará al equivalente al cincuenta por ciento de su valor conforme prevé la Ley 3/2015 de 18 de junio³⁹ de Vivienda del País Vasco, naturalmente, cuando concurren las circunstancias previstas en esta norma legal (artículo 46).

³⁹ B.O.P.V. número 166 de 13 de julio.