

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

ZUZENBIDE FAKULTATEA
FACULTAD DE DERECHO

Iraki Agirreaskuenaga
Catedrático de Derecho Administrativo

Dictamen jurídico emitido a requerimiento del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz sobre las consecuencias de la eventual desclasificación del suelo urbanizable de 25 sectores con la revisión del PGOU. Especial examen de la responsabilidad patrimonial, la reversión de la reparcelación y las condiciones de devolución de los avales.

Julio 2022

S U M A R I O

I.- ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO PRELIMINAR (pp.4-10)

II.- EL DETALLE DE LOS INFORMES SINGULARIZADOS DE CADA UNO DE LOS 25 SECTORES (pp. 10-21)

III.- CASOS LEGALMENTE TASADOS DE INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE URBANISMO: SU APLICACIÓN EN LOS 25 SECTORES (pp. 21-33)

IV.- ¿QUÉ PROBLEMAS SE HAN JUDICIALIZADO ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA? (pp. 33-38)

V.- CUESTIONES NO ABORDADAS EN LOS INFORMES: LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN Y LAS CONDICIONES DE DEVOLUCIÓN DE LOS AVALES (pp. 38-55)

CONCLUSIONES (pp. 56-60)

Por el Departamento de Territorio y Acción por el Clima del Ayuntamiento de Vitoria-Gazteiz se le requiere al Catedrático de Derecho Administrativo, que suscribe, su juicio en Derecho sobre:

1. La revisión de los 25 informes de los sectores que el PGOU en la actualidad clasifica como urbanizables, y el Avance de la revisión del PGOU prevé su desclasificación como no urbanizables. Todo ello encaminado a desbrozar los problemas jurídicos de una previsible aprobación inicial de la revisión del PGOU.
2. Análisis específico de todas las cuestiones que eventualmente se pueden suscitar en materia de responsabilidad patrimonial.
3. Examen jurídico de cuestiones no abordadas en los informes en relación con la reversión de la reparcelación y las condiciones de devolución de los avales.

Aceptando el requerimiento que se me hace contesto mediante el siguiente:

D I C T A M E N

I.- ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

El presente Dictamen tiene como objeto complementar y sintetizar, desde la perspectiva jurídica, los informes singularizados de cada uno de los sectores, en los que el procedimiento de revisión del PGOU anuncia que pueden ser desclasificados como suelo urbanizable. Recuérdese que el BOTHA, de 09.02.2022, publica el Acuerdo -del pleno municipal de 28.01.2022- de suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas, durante un año (art. 85.1 LVSU), en los 25 sectores de suelo urbanizable, cuya desclasificación eventualmente se plantea, tras la formulación del Avance y previa la aprobación inicial de la revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz.

El documento de Avance del PGOU -objeto de exposición pública por acuerdo publicado en BOTHA de 17.02.2020- propone como objetivo incrementar la densidad media actual de Vitoria-Gasteiz. Para ello plantea, entre otras medidas, la redensificación de los

barrios nuevos, aumentando su número de viviendas, y a la vez, la desclasificación de suelo no urbanizado, clasificado como urbanizable, concentrando las nuevas viviendas en los barrios, ya urbanizados y en desarrollo. Todo ello con la finalidad de lograr una ciudad más compacta, con continuidad urbana entre los barrios ya existentes, y un uso más racional y sostenible de los recursos naturales (art. 3 LVSU).

En tal sentido, el documento de Avance acredita que en la actualidad se dispone de suelo clasificado suficiente para cubrir las futuras demandas de vivienda, de dotaciones y de espacios libres. Por lo tanto, no propone ocupar nuevos suelos no urbanizables, sino que abre el debate sobre la conveniencia (o no) de desclasificar suelo urbanizable del PGOU vigente. Con arreglo a los datos de planificación urbanística de Udalplan (2016), la capacidad total de viviendas del PGOU vigente se eleva a 59.605 viviendas. Y según, Udalplan (2020), el número de viviendas por ejecutar es de 30.391, siendo la capacidad residencial máxima de vivienda, a prever en el planeamiento municipal para Vitoria-Gasteiz, de 24.080 viviendas, de conformidad con el Decreto 128/2019, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación territorial del País Vasco (DOT).

Por todo ello, el documento de Avance dibuja dos alternativas: la primera, consistiría en no intervenir en lo ya planificado, mantener la capacidad actual del plan (30.279 viviendas pendientes de ejecutar en todo el municipio), no proponer la reutilización de parcelas de equipamientos para otros usos; y la segunda alternativa, optaría por la desclasificación del suelo urbanizable no urbanizado. Es decir, plantearía desclasificar los sectores urbanizables no urbanizados (suelos urbanizables de las entidades locales menores y los sectores S-14, S-17 y S-18).

De cualquier modo, para relativizar un poco los datos cuantitativos, téngase en cuenta que, entre los veinticinco sectores afectados por una eventual desclasificación, en veinte de los sectores el vigente PGOU prevé la construcción de un total de 523 viviendas. Y en los cinco restantes (Gamarra Mayor, San Prudencio Sur, Miñano Mayor, Berrostegieta y Elorriaga-Arkaute) un total de 1.448 viviendas. Es decir, que el total de viviendas afectado por una eventual desclasificación en los 25 sectores sería de: 1.971.

Tras la exposición al público del Avance, en aplicación de lo dispuesto en el art. 90.4 LVSU, *“se adoptarán por el ayuntamiento*

los criterios y objetivos que servirán de base para redactar el plan general". Y a tal efecto, el Pleno municipal aprueba, el 01.07.2021, su documento de criterios y objetivos, que de forma estratégica programa el logro de **"una ciudad compacta, compleja y cohesionada"**. Al respecto se recuerda que: *"El PGOU vigente responde a las problemáticas detectadas en el momento de su redacción, previsiones que, con el paso de los años, se han revelado sobredimensionadas para las necesidades actuales..."*.

Por ello se fija como objetivo estratégico: *"O. E. 1.1. Desclasificar los sectores no urbanizados vinculados a la ciudad (sectores no vinculados con la reparcelación de Salburua y Zabalgana). Se considera que estos desarrollos no aportan soluciones a los problemas actuales de la ciudad e inciden en la dispersión y falta de compacidad. Si se dieran circunstancias excepcionales, se estudiarán soluciones puntuales alternativas."*

En resumen, serían en principio 25 los sectores afectados -por una eventual desclasificación-. Y en relación con las previsiones del Avance hay dos sectores que se excluyen. Por lo tanto, quedan al margen del listado de afectados por la suspensión de licencias (el sector 14, Olaran, y el sector 32, Crispijana). La exclusión se

justifica, en el caso de Olaran, por su inclusión en el convenio de Salburua y Zabalgana. Y en el de Crispijana, por la aprobación definitiva de su proyecto de urbanización por la Junta de Gobierno Local el 28.05.2021.

De forma singularizada se ha elaborado, -y revisado por mi parte en cuanto a las consideraciones jurídicas- un informe para cada uno de los 25 sectores, cuya desclasificación se propone. En cada informe se examinan las previsiones del vigente PGOU para el sector concernido, sus instrumentos de implementación en cada caso y en todos se constata el incumplimiento de los plazos urbanísticos previstos. Asimismo, se analiza la actividad -en su caso- de la Junta de Concertación, la adecuación de las previsiones a la legislación urbanística, territorial y de evaluación ambiental, la viabilidad económica de las previsiones del sector, las sugerencias recibidas en la exposición pública del Avance, así como el análisis detallado de la concurrencia de responsabilidad patrimonial: por eventual cambio en las previsiones de clasificación de suelo -de urbanizable a no urbanizable- en la revisión del PGOU, o por cualquier otra circunstancia prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

Todo ello será analizado, en síntesis, en el **apartado II** del presente Dictamen. Y complementado de forma específica en el **apartado III** por lo que concierne al examen de los casos legalmente tasados, en materia urbanística, en que pueda concurrir responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

A continuación, se va a intentar desbrozar la problemática jurídica planteada ante los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa. Dos son los sectores, en que se ha acudido ya a los tribunales a dirimir cuestiones que, a mi juicio, parecen menores. En el Sector 17 San Prudencio Sur se demanda contra una supuesta desestimación presunta por no aprobarse el Texto Refundido del proyecto de reparcelación¹. Y en el Sector 22 Aberasturi se demanda contra una eventual desestimación presunta en el procedimiento de aprobación de la modificación de su Plan Parcial². Cuestiones a las que se prestará una atención específica en el **apartado IV**. En el Sector de Mendoza, por ahora, simplemente se anuncia la interposición de un recurso³.

¹ La demanda está presentada el 31.01.2022.

² La demanda está suscrita el 13.05.2022.

³ En el correspondiente informe del Sector de Mendoza se indica que: “El Presidente de la Junta de Concertación convoca la Asamblea a la sesión de 25 de abril de 2022 con el objeto de aprobar la interposición del recurso contencioso-administrativo contra el citado acuerdo plenario de suspensión urbanística de 28 de enero de 2022, propuesta

Por último, en el **apartado V**, antes de formular las conclusiones finales, se abordará el examen de dos cuestiones singulares -no analizadas en los informes de cada uno de los sectores- como son: la reversión de la reparcelación o reparcelación inversa⁴ y las condiciones de devolución de los avales⁵.

II.- EL DETALLE DE LOS INFORMES SINGULARIZADOS DE CADA UNO DE LOS 25 SECTORES

La estructura de los 25 informes sigue un mismo patrón de análisis, en el que siempre se parte localizando el emplazamiento concreto del sector, determinando la superficie que ocupa, los usos del suelo, en su caso el concejo o entidad local menor en el que se ubica, el tanto por ciento de viviendas en que se incrementaría el número de las ya existentes (por ejemplo, en el sector 42 Miñano Mayor, se

que es aprobada por el único voto a favor de ISGA INMUEBLES, S.A., los votos en contra de la interposición del recurso de la Junta Administrativa de Mendoza y del Ayuntamiento, y la abstención de la Diputación Foral de Álava.”

⁴ Que, en su caso, debiera materializarse en tres sectores: Hueto Abajo, Miñano Mayor y Otazu.

⁵ En el Registro especial de avales constan los presentados por siete Juntas de concertación de los siguientes sectores: Gamarra Mayor, Mendoza, Hueto Abajo, Miñano Mayor, Villafranca, Berrostejeta y Monesterioguren.

incrementaría en un 986%, 28 existentes más 276 previstas), los valores naturales, paisaje, aspectos hidráulicos, etc.

A continuación, en todos los informes se lleva a cabo una descripción del sector en el vigente PGOU, aprobado por Acuerdo Foral 143/2003, de 25 de febrero (BOTHA 31.03.2003). El suelo urbanizable nuevo, sectorizado, comprende los terrenos para los que se propone la redacción de Planes Parciales, diferenciando en esta categoría el suelo urbanizable en ciudad y el suelo urbanizable ubicado en las Entidades Locales Menores.

Así, en cada informe, se reproduce la ficha urbanística aplicable a cada sector, con indicación detallada de su superficie total, la clase de suelo, los usos globales, los usos característicos, la edificabilidad bruta, la edificabilidad neta, el aprovechamiento tipo del sector, el número máximo de viviendas, el instrumento de desarrollo (Plan Parcial, PAU, proyecto de reparcelación, proyecto de urbanización...) el sistema de actuación (compensación o concertación) la iniciativa (privada) y el plazo de 4-8 años previsto para su desarrollo y ejecución.

En todos los informes elaborados consta una tabla resumen en la que nominativamente se da cuenta de todos los instrumentos de desarrollo aprobados en cada sector, así como de las fechas de presentación, con el detalle de su tramitación, y, en su caso, de la aprobación (inicial o definitiva). Del expediente que se conserva en los archivos municipales, y de su publicación en el BOTA, se extraen, por ejemplo, los datos del procedimiento de aprobación inicial y, en su caso definitiva, del Plan Parcial de cada sector.

Por sorprendente que pueda parecer -por razones dispares que en cada caso se analizan en el informe detallado de cada sector- hasta en un total de 13 sectores, de los 25 examinados, no se ha aprobado de forma definitiva su Plan Parcial⁶, sin que en ninguno de los casos se pueda imputar, que ello sea debido a actuación irregular alguna del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Por su parte, tienen Programa de Actuación Urbanizadora (PAU) aprobado los siguientes cinco sectores: Gamarra Mayor, Hueto Abajo, Villafranca, Elorriaga-Arkaute y Ariñez. Mientras que

⁶ Al respecto las razones dispares se analizan en los siguientes 13 informes de: Aberasturi, Andollu, Amarita, Castillo, Gamarra Menor, Gometxa, Hueto Arriba, Ilarraza, Retana, Subijana de Alava, Ullibarri Arrazua, Ullibarri de los Olleros y Zerio.

Proyecto de Reparcelación consta aprobado en cuatro sectores (San Prudencio Sur, Hueto Abajo, Miñano Mayor y Otazu). Por último, tienen Proyecto de Urbanización aprobado, de forma definitiva, San Prudencio Sur⁷, Miñano Mayor⁸ y Villafranca⁹.

Mención aparte merece el apartado de cada informe que hace referencia a la **Junta de concertación**. En los trece sectores en que no se ha aprobado definitivamente Plan Parcial se indica que: *“No se ha constituido la Junta de Concertación, ni se ha tramitado la correspondiente aprobación de sus Estatutos ni el convenio con el*

⁷ En este sector 17, en el informe se analiza la problemática pretensión reciente de ejecución de su proyecto de urbanización, de forma parcial y sin actualización alguna. En todo ello nos remitimos ahora al informe que en su contenido recoge la resolución de los recursos de alzada interpuestos.

⁸ Como al efecto se indica en el correspondiente informe: *“El 30 de enero de 2009 la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria acuerda la **aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización** del Sector 42 – Miñano Mayor (BOTH A nº 29, de 9 de marzo de 2015).”* Sin embargo, con posterioridad, *“no existe constancia de actividad alguna por parte de la Junta de Concertación dirigida a la ejecución de la urbanización del Sector.”*

⁹ Como se recuerda en el correspondiente informe: *“El 14 de marzo de 2008 la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria acuerda la aprobación **definitiva del Proyecto de Urbanización** del Sector 51 – Villafranca (BOTH A nº 51, de 7 de mayo de 2008).”* No obstante, sin que se materializara su ejecución, con posterioridad, *“tras la **modificación del Plan General de Ordenación Urbana del término municipal de Vitoria-Gasteiz sobre el número de viviendas y ordenanzas de edificación aplicables en sectores de suelo urbanizable desarrollados parcialmente en las Entidades Locales Menores**, (BOTH A nº 137, de 23 de noviembre de 2011) la ficha de ámbito del Sector 51 – Villafranca prevé el desarrollo urbanístico del mismo mediante Plan Parcial, Programa de Actuación Urbanizadora (PAU), Proyecto de Reparcelación y Proyecto de Urbanización, estableciendo para todo ello un plazo de 4 años.”* Plazo en el que no consta actuación alguna.

Ayuntamiento. Tampoco existe constancia de la existencia de agente urbanizador alguno para el desarrollo urbanístico del Sector.”

En los demás sectores se indica la fecha de aprobación de sus proyectos de estatutos y bases de actuación por la Junta de Gobierno Local¹⁰, y se da cuenta, en primer lugar, de la suscripción del **Convenio** entre el Ayuntamiento y los propietarios mayoritarios del suelo del sector, para la ejecución de la urbanización por el sistema de concertación, así como, en segundo lugar, de la aprobación definitiva de los **Estatutos** de la Junta de Concertación¹¹. Con posterioridad, en tercer lugar, se da cuenta de la aprobación por la Junta de Gobierno Local de la constitución efectiva de la Junta de Concertación, y se ordena su inscripción en el Registro de Agrupaciones de Interés Urbanístico de Alava¹².

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de Mendoza se indica: “*En sesión ordinaria celebrada por la Junta de Gobierno Local del 9 de junio de 2006 se adoptó la aprobación definitiva de los Proyectos de **Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación (Concertación)** para el ámbito del Sector 41 - Mendoza (BOTHA nº 81 del 19 de julio de 2006).*”

¹¹ Por ejemplo, en el caso de Mendoza se señala: “En sesión ordinaria celebrada por la Junta de Gobierno Local del 3 de agosto del 2007 se acordó, por un lado, la **suscripción del Convenio** entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y los propietarios mayoritarios de suelo del Sector 41 de Mendoza para la ejecución de la urbanización del sector por el sistema de concertación, y por otro lado, la aprobación definitiva del **Proyecto de Estatutos de la Junta de Concertación** a constituir. Ambos acuerdos se publican en el BOTHA nº 111, de 19 de septiembre de 2007. “

¹² Siguiendo con el ejemplo de Mendoza, en el correspondiente informe, se dice que: “*En sesión de la Junta de Gobierno Local del 22 de febrero del 2008, se aprobó la **Constitución de la Junta de Concertación del Sector 41 Mendoza**. Mediante orden foral 103/2008, de 14 de marzo, de inscripción de la Junta de Concertación, se aprobó la tramitación y el contenido formal del expediente y se ordenó su inscripción en el*

Además, en los informes de cada sector se da cumplida referencia de las reuniones, actas y acuerdos de las Juntas de Concertación¹³.

También los informes analizan, en un apartado específico, la **adecuación de las previsiones normativas del sector a la legislación urbanística¹⁴, territorial y de evaluación ambiental.**

Al efecto, si en el sector no se ha aprobado -ni siquiera Plan Parcial- ni los instrumentos de desarrollo urbanístico del PGOU, resulta materialmente imposible evaluar la ordenación pormenorizada del sector, dada su inexistencia. Por consiguiente, únicamente se indica que, en todo caso, resultarían de aplicación las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que establecen las determinaciones que deben observar todos los municipios de la CAV. Y en relación con Álava y Vitoria-Gasteiz, las DOT se refieren a la singularidad de su sistema de asentamientos:

Registro de Agrupaciones de Interés Urbanístico de Álava. Dicho acuerdo fue publicado en el BOTHA nº 36 del 31 de marzo de 2008.”

¹³ Las actas se reproducen en un anexo, y ello en la medida en que existan y se hayan remitido al Ayuntamiento. Por ejemplo, al respecto en el informe de Mendoza se indica que: “Se disponen de las actas de la Junta de Concertación a partir del año 2016, y tras varios requerimientos a la secretaría de la Junta, en la Asamblea de la Junta de 25 de abril de 2022 la representación municipal solicita nuevamente el envío de las actas previas al 22 de marzo de 2016. El Secretario explica que únicamente disponen de los borradores de actas, no firmadas, y que solo puede remitir dichos borradores, al carecer de las actas firmadas.”

¹⁴ La disposición transitoria 2ª.1 in fine de la LVSU determina que: “... todos los planes generales y normas subsidiarias deberán ser adaptados a las determinaciones de esta ley, con aprobación definitiva en el plazo máximo de quince años.”

“(...) Álava se presenta como mayoritariamente rural, superando únicamente la capital y el núcleo de Llodio los 10.000 habitantes. Cabe destacar la dicotomía existente entre Vitoria- Gasteiz, donde reside el 75% de la población alavesa, y los más de 400 núcleos de pequeña entidad, gran parte de ellos con una población inferior a 200 habitantes, dispersos por el territorio de acuerdo con una estructura rural y de origen agrícola. Dicha singularidad en la configuración del sistema de asentamientos se refleja también en la organización político-administrativa y especialmente en la existencia de figuras como la de los Concejos. (...)”.

Así, en el art. 13 de las Normas de Aplicación de las DOT en materia de cuantificación residencial -en su punto 8 letra b- en relación con los municipios polinucleares -o de estructura concejil- indica que, en dichos núcleos cabe un incremento de vivienda no superior al de las viviendas existentes. *“(En el resto de los núcleos de los municipios de estructura concejil se posibilitará un incremento de viviendas no superior al de las viviendas existentes...”*

En cuanto a la evaluación ambiental se deberá tener en cuenta que los planes parciales han de someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica y los proyectos de urbanización al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada, de conformidad con los arts 72 y 76, respectivamente, de la Ley

10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.

No obstante, recuérdese que en los sectores con Plan Parcial aprobado -inicial o definitivamente- con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2006, (20/09/2006), en aplicación de su disposición transitoria 2ª.2, no resulta obligatoria la adaptación del Plan Parcial a la LVSU, aunque no cumpla con sus determinaciones.

Otra cuestión de análisis singularizado en el informe -de cada sector- es el de su **viabilidad económica**. Cuando se carezca de Plan Parcial -simplemente- se indica que resulta “imposible” examinar su viabilidad económica. Por el contrario, cuando el sector tenga Plan Parcial definitivamente aprobado -por lo general antes de 2008¹⁵- se examinan las previsiones de su estudio económico financiero elaborado con el objeto de evaluar el coste de la implantación de los servicios urbanísticos necesarios y de la ejecución de las obras de urbanización. Por supuesto, si además el

¹⁵ Sin perjuicio de que con posterioridad se ha podido tramitar la modificación del Plan Parcial. Por ejemplo, en Hueto Abajo, en 2021, se ha tramitado la modificación del PP, con una actualización del estudio económico financiero (que se reproduce en el correspondiente informe del sector 36), pero cuya tramitación ha sido paralizada por la suspensión de licencias.

sector tiene PAU, proyecto de reparcelación o proyecto de urbanización, los cálculos económicos pueden ser más certeros, sin perjuicio de que, dado el tiempo transcurrido desde su aprobación (normalmente antes de 2010), difícilmente las previsiones económico-financieras pueden ser de aplicación en la actualidad, sin las necesarias modificaciones.

En tres de los informes (Huetto Abajo¹⁶, Miñano Mayor¹⁷ y Otazu¹⁸) se indica que, **tras la aprobación definitiva de la correspondiente Reparcelación del Sector, las fincas resultantes han quedado inscritas en el Registro de la Propiedad**. Lógicamente, en la medida en que -por el nuevo PGOU- se produzca la desclasificación del sector -de suelo urbanizable en no urbanizable- sería necesario llevar a cabo la correspondiente reparcelación inversa o reversión de la reparcelación¹⁹.

¹⁶ “Tras la aprobación definitiva de la Reparcelación del Sector 36 – Huetto Abajo, el 27 de noviembre de 2009 (BOTH A nº 8, de 22 de enero de 2010) las fincas resultantes de las mismas se inscribieron en el Registro de la Propiedad nº 1 de Vitoria-Gasteiz el 27 de octubre de 2010”.

¹⁷ “Tras la aprobación definitiva de la Reparcelación del Sector 42 - Miñano Mayor, el 13 de junio de 2008 (BOTH A nº 77 de 7 de julio de 2008) las fincas resultantes de las mismas se inscribieron en el Registro de la Propiedad nº 4 de Vitoria-Gasteiz el 10 de julio de 2008”.

¹⁸ “Tras la aprobación definitiva de la Reparcelación del Sector 45 - Otazu, el 3 de octubre de 2008 (BOTH A nº 124 de 29 de octubre de 2008) las fincas resultantes de las mismas se inscribieron en el Registro de la Propiedad de Vitoria-Gasteiz”.

¹⁹ De conformidad con lo analizado en el apartado V del presente Dictamen.

¿Qué **actuaciones de naturaleza urbanística** se han ejecutado en los distintos sectores? Prácticamente ninguna. La inmensa mayoría del suelo afectado sigue siendo de uso agrícola, y todo ello queda constatado en el anejo que acompaña al informe de cada uno de los sectores, con el correspondiente “*levantamiento fotográfico actual*”.

En correspondencia con ello, en ningún caso el Ayuntamiento ha exigido el pago de las cuotas de urbanización, de conformidad con lo previsto en el art. 147 LVSU²⁰. No obstante, en siete sectores las correspondientes Juntas de Concertación han prestado los correspondientes avales: Berrostejeta, Gamarra Mayor, Hueto Abajo, Mendoza, Miñano Mayor, Monasterioguren y Villafranca. Su devolución resultaría obligada en caso de desclasificación del sector -de urbanizable a no urbanizable- por el futuro PGOU²¹.

En todos los informes también se detalla el procedimiento de revisión del PGOU de Vitoria-Gasteiz, que comenzó mediante

²⁰ Recuérdese que el art. 147.4 ya prevé que: “*El ayuntamiento, al aprobar el conjunto de las cuotas de urbanización, podrá acordar el aplazamiento del pago hasta la finalización de las obras de urbanización, atendiendo a las especiales circunstancias económicas del propietario solicitante que se establezcan reglamentariamente.*”

²¹ Véase al respecto el apartado V del presente Dictamen.

Decreto de alcaldía de 18.01.2008. En cada uno de los informes, de cada sector, se desarrollan -de conformidad con el siguiente iter procedimental y temporal- los pasos dados desde entonces:

1. Decreto de formulación	2008
2. Estudios Previos	2008-2009
3. Decreto de reformulación	2013
4. Diagnóstico urbanístico actualizado complementario a los Estudios Previos	2013
5. 1ª fase del proceso participativo REimagina Vitoria-Gasteiz	2013-2016
5.1. Proceso participativo de la ciudadanía – El diagnóstico compartido	2013
5.2. Proceso participativo con profesionales, especialistas y agentes de la ciudad	2016
6. El Avance	2017-2019
7. Evaluación Ambiental Estratégica	2020
7.1. Documento de alcance	2020
7.2. Informes de administraciones afectadas	2020-2021
8. Sugerencias recibidas en la exposición pública del Avance	2020
9. 2ª fase del proceso participativo REimagina Vitoria-Gasteiz	2020
10. El documento de Criterios y Objetivos	2021
11. Acuerdo de suspensión de licencias	2022

Asimismo, en los informes -antes de finalizar con el examen de la concurrencia de eventual responsabilidad patrimonial- se lleva a cabo una estimación del gasto municipal derivado de la urbanización y de los servicios públicos vinculados a cada uno de los 25 sectores que pueden ser desclasificados por el futuro PGOU de Vitoria-Gasteiz²². Esta estimación se extrae del *“Informe económico sobre la repercusión que puede tener en el presupuesto del Ayuntamiento*

²² No consta el análisis de los ingresos que pueda generar el desarrollo de los 25 sectores.

de Vitoria-Gasteiz el desarrollo urbanístico de los 25 sectores sobre los que recae la suspensión de licencias y autorizaciones urbanísticas” elaborado por el Departamento de Hacienda municipal²³.

III.- CASOS LEGALMENTE TASADOS DE INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE URBANISMO: SU APLICACIÓN EN LOS 25 SECTORES

En todos los informes, de forma homogénea, se sintetiza la legislación y jurisprudencia, con las especificidades que caracteriza a la responsabilidad patrimonial en materia urbanística y de ordenación territorial. De forma previa, siempre deben concurrir los cuatro requisitos que caracterizan el régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: en primer lugar, **lesión resarcible** o daño real, efectivo, individualizable

²³ El estudio toma como base -en cada uno de los 25 sectores- las siguientes variables: superficie, habitantes, gastos de limpieza y tratamiento de residuos, seguridad ciudadana, movilidad y transportes, espacio público, mantenimiento de zonas verdes y del paisaje natural, desarrollo urbano y medioambiental, gastos de mantenimiento de edificios e infraestructuras municipales, otros gastos de funcionamiento, administración municipal, servicios básicos y suministros, servicios policiales, educativos y otra serie de prestaciones a la ciudadanía, e inversiones municipales. Estos costes no incluyen los relacionados con las sociedades anónimas AMVISA y TUVISA, ni con los de los organismos autónomos del Ayuntamiento.

y susceptible de evaluación económica; en segundo lugar, **antijuridicidad** de la lesión, en el sentido de que quien lo padece no tenga el deber jurídico de soportarlo; en tercer lugar, **relación de causalidad** entre la acción u omisión **imputable a la Administración** -por su funcionamiento normal o anormal- y la lesión resarcible, siempre con ausencia de fuerza mayor; y, por último, **inexistencia de prescripción** -un año- en el ejercicio de la acción de responsabilidad, desde la producción de la lesión resarcible o daño antijurídico.

No obstante, **en materia urbanística lo específico radica en que los daños antijurídicos están legalmente tasados**. Así lo determina el art. **4.1 TRLSRU** (aprobado por el RDL 7/2015), cuando dispone que: ***“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, SALVO EN LOS CASOS EXPRESAMENTE ESTABLECIDOS EN LAS LEYES.”***

En tal sentido, por ejemplo, la STS 203/2018, de 12 de febrero, (RJ\2018\554), se enfrenta a la reclamación de 100 millones de € por una sociedad vasca (Inverlur Aguilas SL) que compró una finca en la costa de Murcia, tras ser clasificada como urbanizable por el Plan General. Sin embargo, tal clasificación fue anulada por los tribunales, y ante la reclamación en responsabilidad por la sociedad (que nunca hubiese comprado la finca como no urbanizable) el TS determina que: *“Pudo sin duda el legislador incluir en el precepto como gastos indemnizables otros que no figuran en su texto, entre ellos los gastos por adquisición de terrenos, pero lo cierto es que no los incluyó, impidiendo así apelar a la lógica o a la razonabilidad para sostener su inclusión.”*

Lo que con claridad significa que, **en materia urbanística, no se indemnizan las expectativas, por muy razonables que puedan parecer. Solo, y exclusivamente, son indemnizables los daños legamente tasados.** Por ejemplo, en el informe del sector de Mendoza se indica que: *“Con la crisis financiera se paralizó la actividad del Sector y posteriormente se produjo el cambio de la principal titularidad de la propiedad del suelo, que pasa a ser de ISGA INMUEBLES, S.A., en quien recae la presidencia de la Junta de Concertación. Se disponen de las actas de la Junta de*

Concertación a partir del año 2016...". Pues bien, en ningún caso serían indemnizables, por falta de antijuridicidad, las expectativas del nuevo propietario mayoritario de Mendoza (o el reembolso de la diferencia entre el valor del suelo urbanizable y el no urbanizable) si, en su caso, el sector fuese desclasificado por el futuro PGOU, de urbanizable a no urbanizable.

Los supuestos indemnizatorios tasados por ley -hipotéticamente aplicables a cada uno de los 25 sectores, ante un eventual cambio en la clasificación del suelo, de urbanizable a no urbanizable- se concretan, **en primer lugar, en la legislación estatal**, en la doble causa prevista en el **art. 48 TRLSRU**, apartado **a)**²⁴, cuando dispone, por un lado, que son indemnizables los daños: "**por cambio de la ordenación territorial o urbanística... siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo**" y, por otro lado, aquéllos en que habiendo transcurrido los plazos "**la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración**".

²⁴ Literalmente dice que son indemnizables los daños ocasionados por: "*La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, **siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo** o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.*"

En los 25 sectores cuya desclasificación se examina con informes individualizados -desde la prueba que consta acreditada en los informes, derivada de cada uno de los expedientes administrativos- se puede concluir que **no concurre responsabilidad tasada del art. 48.a TRLSRU**: 1) con una eventual desclasificación del suelo que se produciría con la revisión del futuro PGOU, ya que todos los plazos previstos para su desarrollo se hayan agotados. En todos los sectores los plazos para patrimonializar los derechos urbanísticos han sido ampliamente superados, con incumplimiento de los deberes de urbanización, equidistribución de los aprovechamientos y de patrimonialización de la edificabilidad²⁵, en contra de las previsiones estructurales del planeamiento urbanístico²⁶. Y 2) tampoco puede imputarse al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, una

²⁵ El art. 11.2 TRLSRU determina que: *“La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. **La patrimonialización de la edificabilidad 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, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”*

²⁶ El art. 53.1.d) LVSU establece que la ordenación urbanística estructural comprenderá: *“la fijación de los plazos para la elaboración y aprobación del planeamiento de desarrollo y para la programación del suelo”*. En idéntico sentido el art. 18.1 LVSU dispone que: *“La ordenación urbanística determinada por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, y, en virtud de la misma, el planeamiento territorial y urbanístico, definen y delimitan las facultades y los deberes urbanísticos de la propiedad del suelo, vinculando éste y las construcciones, edificaciones e instalaciones, mediante la clasificación y calificación, a los correspondientes destinos, y mediante la programación a sus correspondientes plazos de ejecución.”*

vez transcurridos los plazos de ejecución, que la falta de desarrollo urbanístico, de cualquiera de los 25 sectores, hubiese estado causada por su actividad o inactividad²⁷.

Una segunda causa de responsabilidad tasada en un precepto legal, de eventual aplicación en los 25 sectores, se corresponde con el art. **25.5 TRLSRU**²⁸. En relación a idéntico contenido del art. 11.5 del RDL 2/2008, la STC 141/2014, (FJ 8º), indica que: *“El art. 11.5 dispone que, cuando los particulares ejerzan la iniciativa en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística y el silencio, de acuerdo con la legislación aplicable, sea negativo, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar al abono de una indemnización a los interesados por el importe de los gastos producidos por la presentación de sus solicitudes.”*²⁹

²⁷ Al efecto, para afirmarlo, nos remitimos a los hechos acreditados con cada uno de los 25 informes, que se corresponden con lo contenido en cada expediente administrativo, que obra en sede municipal.

²⁸ Literalmente dispone que: *“Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.”*

²⁹ Y continúa señalando la STC 141/2014, (FJ 8º): *“En una interpretación literal, el precepto impone el deber de indemnizar por el importe de los gastos en que se hubiere incurrido para presentar la solicitud por el mero incumplimiento de resolver en plazo*

Ahora bien, para que tal precepto sea constitucional, entiende la STC 141/2014, (FJ 8º) que: *“ha de interpretarse a la luz del art. 106.2 CE y que, por tanto, no excluye la necesaria concurrencia de los requisitos exigidos por este precepto. En esta interpretación conforme al art. 106.2 CE, la obligación que el art. 11.5 impone a la Administración de indemnizar al particular por el incumplimiento del deber de resolver en plazo y la producción de un silencio negativo, sólo surge cuando la demora es atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, ha dado lugar a una lesión efectiva.”* Y, por supuesto, en el ejercicio de la acción de responsabilidad, ineludiblemente debe concurrir como requisito esencial, la **inexistencia de prescripción** -un año (art. 67.1 Ley 39/2015)-, desde la producción de la lesión resarcible, antijurídica e imputable a la Administración³⁰.

cuando el silencio sea negativo. Así entendido el art. 11.5, la Administración tendría que abonar al particular el importe de esos gastos incluso aunque la demora no fuere atribuible al funcionamiento de los servicios públicos (podría ser atribuible a la propia conducta del particular) e independientemente de que se hubiera o no producido una lesión efectiva (podría ocurrir que tuviera lugar una resolución tardía favorable y que no surgiera lesión alguna). Esta interpretación resulta contraria al art. 106.2 CE que prevé la responsabilidad patrimonial de la Administración sólo cuando el daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos y cuando el particular sufre una lesión efectiva. Sin embargo, no es ésta la única interpretación posible del art. 11.5.”

³⁰ Al efecto, la jurisprudencia del TS es clara y unívoca a la hora de interpretar el *dies a quo* en el cómputo del plazo de prescripción en materia de responsabilidad patrimonial, con **distinción entre los daños continuados y los permanentes**. Así, por ejemplo, la STS de 12.11.2007 (RJ\2007\8333) determina de forma literal que: *“... para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, según el cual el derecho a reclamar*

Por ejemplo, en el caso de Gamarra Mayor parece claro que, de conformidad con lo expuesto en el informe del Sector 33, opera el silencio negativo en el procedimiento de modificación de su Plan Parcial -procedimiento iniciado el 23.12.2009 por la Junta de Concertación- y en el que se reclama hasta 2013 su aprobación³¹.

prescribe al año de la producción del hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo... es de aplicación el principio general de la «actio nata», que significa que el cómputo del plazo para ejercitar la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad... A tal efecto, como se indica en la sentencia de 11 de mayo de 2004, la jurisprudencia ha distinguido entre daños permanentes y daños continuados, entre otras, las siguientes sentencias de 12 de mayo de 1997, 26 de marzo de 1999, 29 de junio del 2002 y 10 de octubre del 2002, según la cual, por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los continuados "son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Y por eso, para este tipo de daños, "el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos", o como señala la sentencia de 20 de febrero de 2001, en estos casos, para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial el «dies a quo» será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero de 1994, 26 de mayo de 1994 y 5 de octubre de 2000)". Del mismo modo es de tener en cuenta lo que hemos dicho en reiteradas Sentencias, por todas la de 28 de febrero de 2007 en la que se señala: "El día a quo para el ejercicio de la acción de responsabilidad por disposición legal ha de ser aquél en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto o aquél en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de secuelas..."

³¹ Al respecto literalmente en el informe se indica que se solicita el **23.12.2009 por la Junta de Concertación** que "se tenga por presentada la modificación del Plan Parcial que se remite, y que (ii) se suspendan los plazos de desarrollo urbanístico fijados en el convenio de 17 de septiembre de 2009 y en el PAU hasta que se apruebe definitivamente la modificación del Plan Parcial... ya que carece de todo sentido el tramitar por ejemplo, un proyecto de reparcelación, sabiendo que simultáneamente se está instando y tramitando una modificación del Plan Parcial del que deriva, la cual le va a afectar en todo caso, haciéndolo inservible." **El 8 de abril de 2011 la Junta de Concertación acompaña la aportación del aval bancario** con un escrito en el que

Igualmente, su Proyecto de Urbanización fue presentado en el Ayuntamiento el 26.04.2006, y completado con posterioridad en 2008, para a continuación ser aprobado, inicialmente, por la Junta de Gobierno Local el 11.06.2008³². Pues bien, a pesar de

pone de manifiesto “Que dado que tanto la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización del Sector, como la modificación puntual del Plan Parcial del Sector en su día presentada y la aprobación de la constitución de la Junta de Concertación estaban pendientes de la aportación de la garantía que ahora se adjunta”. Y, al mismo tiempo “solicita que se proceda tanto a la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización referido, como a la tramitación y aprobación inicial de la modificación puntual del Plan Parcial del Sector”. **Nuevamente, el 26 de julio de 2012 la Junta de Concertación solicita la aprobación definitiva (i) de la modificación puntual del Plan Parcial y (ii) del Proyecto de Urbanización...** “Que dicha modificación puntual del Plan Parcial hasta la fecha actual no ha sido objeto de tramitación por el Ayuntamiento, inicialmente por la falta de presentación del aval del 7% requerido a la Junta de Concertación que represento, mediante Resolución de fecha 25 de enero de 2010. Que como el Ayuntamiento al que me dirijo igualmente conoce, no resultó tarea fácil la obtención del requerido aval, el cual, finalmente y una vez conseguido fue objeto de presentación ante el mismo con fecha 6 de Abril de 2011, solicitándose en el mismo escrito al que se adjudica el aval, por una parte, tanto la aprobación municipal de la constitución de la Junta de Concertación, como la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, ambos igualmente pendientes a dicha fecha; y por otra parte, la tramitación y aprobación de la modificación puntual del Plan Parcial del Sector, presentada año y medio antes.

El **15 de febrero de 2013** una propietaria del Sector 33 presenta una instancia ante el Ayuntamiento para solicitar: “1-. Información sobre en qué momento de actuación administrativa “HITO”, se encuentra el Sector 33 de GAMARRA MAYOR. 2-. Detalle de responsable o responsables y causas que hayan motivado la demora de ocho años en la materialización de este proyecto de urbanización. 3.- Información sobre las acciones correctoras que se hayan planificado ó tomado indicando descripción y plazos.”

El **4 de junio de 2013** la misma propietaria se dirige al Ayuntamiento para que se pronuncie respecto a la solicitud de información que presentó el 15 de febrero anterior: “SOLICITA, que teniendo por presentado el presente escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, facilite a esta parte la información sobre el estado de tramitación del expediente que se solicita en el cuerpo del mismo, remitiendo cuantos documentos se hallen incorporados al expediente que documenta el procedimiento de referencia y del mismo modo, se sirva dictar, a la mayor brevedad posible, resolución expresa a la petición referenciada”.

No existe constancia en el expediente administrativo municipal del Sector 33 de la contestación por parte del Ayuntamiento a los escritos anteriormente citados.”

³² BOTHA nº 80, de 14 de julio de 2008. El acuerdo de aprobación inicial condiciona la aprobación definitiva del Proyecto al cumplimiento de los requerimientos realizados en los informes técnicos municipales, y prevé la remisión del acuerdo a la Junta Administrativa de Gamarra Mayor para la emisión de su informe preceptivo, y vinculante

reclamarse su aprobación definitiva, con idéntica reiteración al Plan Parcial por la Junta de Concertación -aprobación definitiva del proyecto de urbanización que solo es necesaria en Álava a la vista del art. 196.3 y 4 LVSU³³, porque en Bizkaia y Gipuzkoa operaría el silencio positivo- no hay respuesta al respecto por los servicios municipales, ni consta en el expediente el informe de la Junta Administrativa de Gamarra Mayor.

En resumen, es evidente que materialmente concurre el supuesto tasado en el art. 11.5 RDL 2/2008, de aplicación al caso por razones temporales (actual 25.5 TRLSRU). Por lo tanto, la Junta de Concertación de Gamarra Mayor debería haber sido indemnizada de haber ejercido en plazo la acción de responsabilidad. Ahora bien, habiendo transcurrido más de 9 años desde la “*actio nata*”, y tratándose de daños permanentes, y no continuados, concurre en la

-en los aspectos de su competencia cuando esta entidad concejil sea la receptora final de las obras- en el plazo de veinte días, así como la puesta a exposición pública del expediente de conformidad con el artículo 196 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

³³ Art. 196.3 LVSU: “*El plazo para la aprobación definitiva será de dos meses desde la conclusión del trámite de información pública posterior a la aprobación inicial. Transcurrido este plazo sin haber recaído la pertinente resolución, se entenderá otorgada la aprobación definitiva por silencio administrativo.*” Art. 196.4 LVSU: “*En los municipios alaveses, el proyecto inicialmente aprobado será remitido para informe preceptivo de los concejos afectados, que habrá de emitirse en el plazo de veinte días y será vinculante en los aspectos de su competencia cuando esta entidad concejil sea la receptora final de las obras.*”

actualidad la prescripción, en el eventual ejercicio de una acción de responsabilidad por la Junta de Concertación, limitada al plazo de un año (art. 67 Ley 39/2015)³⁴.

Una tercera, y última, causa de responsabilidad tasada en un precepto legal, de eventual aplicación en los 25 sectores, se corresponde con la previsión del **art. 85.6 y 7 LVSU**³⁵. Al efecto, cuando se paralice la tramitación de un procedimiento de aprobación, autorización o licencia urbanística, durante un año, si una vez aprobada la revisión, se demuestra su incompatibilidad con

³⁴ La STS 135/2020, de 5 de febrero, (RJ\2020\345) recuerda que no puede invocar la actora un perjuicio que no tenga el deber de soportar, en la medida en que no hizo uso de las vías establecidas legalmente para continuar la tramitación de los planes urbanísticos en cuestión. Y en su FJ 4º indica que: *“la sentencia recurrida y la inicial del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, aprecian la improcedencia de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que en la del Juzgado se argumenta en razón de la prescripción de la acción y en la doctrina jurisprudencial en el sentido de que la responsabilidad patrimonial de la administración garantizada en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollada en la LRJAPAC bajo los principios establecidos por el legislador no constituye una vía alternativa para pretender consecuencias de actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos al efecto, y en la sentencia del TSJ recurrida, además de confirmar la apelada, se razona que la recurrente no adoptó en su momento la conducta que habría sido necesaria para invocar después con razón la inexistencia de un deber jurídico de soportar las consecuencias derivadas de la paralización de los expedientes de planeamiento...”*.

³⁵ Art. 85.6 LVSU: *“Los peticionarios de licencias solicitadas en debida forma con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos. No habrá derecho a la devolución del coste del proyecto cuando la petición no se ajuste a derecho por ser contraria a la normativa o a la ordenación territorial y urbanística vigentes a la fecha de la solicitud.”* Art. 85.7 LVSU: *“El derecho a exigir la devolución del coste del proyecto quedará en todo caso en suspenso hasta que, aprobado definitivamente el plan de que se trate, se demuestre la incompatibilidad de dicho proyecto con sus determinaciones”*.

las determinaciones del plan aprobado definitivamente, se tendrá derecho a una indemnización por el “coste de los proyectos”.

Y es lo que puede acontecer en los sectores de Aberasturi³⁶, Hueto Abajo³⁷ y Mendoza³⁸, dado que en los tres casos estaba en tramitación una modificación de sus respectivos planes parciales, en

³⁶ El 29.05.2018 la mercantil HARRI IPARRA S.A.U. presentó un **nuevo Plan Parcial** del Sector 22-Aberasturi. Con anterioridad, el 25.05.2018 se da entrada en el Ayuntamiento al Documento Inicial Estratégico y la solicitud de inicio de la tramitación de la Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria de dicho Plan Parcial. Se han presentado hasta cuatro modificaciones al Plan Parcial, la última el 26.02.2021. El 08.06.2020 la Concejala Delegada del Departamento de Territorio y Acción por el Clima **inicia la tramitación** del Plan Parcial del Sector 22–Aberasturi y se solicitan los pertinentes informes sectoriales. El 21.09.2021 se recibe en el Ayuntamiento la solicitud de “desclasificación” de la parcela 274 del polígono 24 que forma parte del Sector 22-Aberasturi, presentada por sus propietarias, haciendo referencia al documento de “*Criterios y Objetivos que servirá de base para la elaboración del nuevo PGOU de Vitoria-Gasteiz*”, que fue aprobado el 01.07.2021 (BOTH A nº 90, de 11.08.2021). En noviembre de 2021 el promotor del Plan Parcial, Harri Iparra, S.A.U. ha interpuesto un recurso contencioso ante el TSJ del País Vasco contra la “*Desestimación presunta de la aprobación del Plan Parcial del Sector 22 de Aberasturi del PGOU de Vitoria-Gasteiz*”. (Véase en el apartado IV del presente Dictamen el examen de la demanda). La tramitación del procedimiento de aprobación del Plan Parcial del Sector 22 – Aberasturi no ha sido objeto de desestimación o archivo por parte del Ayuntamiento, sino que se encuentra en estado de suspensión, en aplicación del Acuerdo del Pleno de 28.01.2022.

³⁷ Su Plan Parcial fue aprobado el 27.04.2007 (BOTH A 31.08.2007). Con una 1ª modificación aprobada el 31.07.2009 (BOTH A 16.09.2009). El 25.01.2021 su Junta de Concertación presentó la 2ª modificación del Plan Parcial con una actualización del estudio económico financiero (que se reproduce en el correspondiente informe del sector 36), pero cuya tramitación ha sido paralizada por la suspensión de licencias. Asimismo, el 13.09.2021 la Junta de Concertación presentó un nuevo Proyecto de Urbanización para su tramitación, igualmente suspendido en su tramitación, en aplicación del Acuerdo del Pleno de 28.01.2022.

³⁸ El 20.04.2020 la Junta de Concertación del Sector 41-Mendoza presentó la **2ª modificación del Plan Parcial** del Sector. Posteriormente, el 11.05. 2020 se presentó documentación sustitutoria, y el Ayuntamiento tramita la modificación, en trámite de aprobación, tras haberse emitido numerosos informes sectoriales favorables. Por consiguiente, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del 28.01.2022 de suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas, durante un año (art. 85.1 LVSU) suspende, directamente, la tramitación de la 2ª modificación del Plan Parcial de Mendoza.

el momento en que se aprueba el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 28.01.2022, de suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas, durante un año en aplicación del art. 85.1 LVSU (acuerdo publicado en el BOTHA, de 09.02.2022)³⁹.

IV.- ¿QUÉ PROBLEMAS SE HAN JUDICIALIZADO ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA?

Como ya se ha adelantado son dos las cuestiones que hasta el momento se han judicializado en lo contencioso: en el Sector 17 San Prudencio Sur se demanda contra una supuesta desestimación presunta por no aprobarse el Texto Refundido del proyecto de reparcelación. Y en el Sector 22 Aberasturi se demanda, de forma idéntica, contra una eventual desestimación presunta en el procedimiento de aprobación inicial de su Plan Parcial.

³⁹ Recuérdese que contra el Acuerdo de 28.01.2022 se ha aprobado por la Junta de Concertación del Sector de Mendoza la interposición de recurso con el único voto a favor de ISGA INMUEBLES, S.A. y los votos en contra de la interposición de la Junta Administrativa de Mendoza, del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y la abstención de la Diputación Foral de Álava.

Recuérdese, desde lo ya expuesto, que en ambos casos se suplica el reconocimiento de un supuesto silencio negativo, que abriría la vía de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, en aplicación del ya examinado art. **25.5 TRLSRU** (precedente art. 11.5 RDL 2/2008).

Así, en el primer caso, se suplica contra la desestimación presunta en la aprobación del “Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación”⁴⁰, que es exactamente igual al Proyecto de Reparcelación aprobado, de forma definitiva, por la Junta de Gobierno Local el 30.12.2009 (publicado en el BOTHA de 22.01.2010). La única diferencia radica en que el Texto Refundido cumple con la condición de cambio de titularidad de la finca nº 74, impuesta con la aprobación definitiva, de tal modo que esa finca figura como de propiedad del Ayuntamiento, y no de la Junta administrativa de Armentia⁴¹. Por consiguiente, en el informe

⁴⁰ Literalmente: “*contra la desestimación presunta por silencio administrativo por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de sendas solicitudes formuladas por esta Junta de Concertación el 22 de enero de 2010, de 15 de diciembre de 2011 y de 21 de enero de 2021 (nº registro 2021406821), en relación con la aprobación por el Ayuntamiento del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación del ámbito del Sector 17 “Ampliación San Prudencio Sur del PGOU de Vitoria-Gasteiz y la emisión por triplicado de la certificación del acto aprobatorio en forma reglamentaria para su inscripción registral...”*”

⁴¹ Que al efecto no conforme con la rectificación exigida, presenta requerimiento ante el Ayuntamiento con fundamento en el 44 LJ, manteniendo que la titularidad de la finca, y los correspondientes derechos en la consiguiente reparcelación corresponden a la Junta de Armentia. Cuestión a dilucidar en la jurisdicción civil, que con seguridad si se planteó

elaborado para el Sector 17 San Prudencio Sur se entiende que el Texto Refundido no requiere aprobación alguna, porque el Proyecto de reparcelación ya está aprobado de forma definitiva, y únicamente exige la corrección de un error en la titularidad de una finca nº 74, y no implica ninguna modificación sustancial⁴². En todo caso, al margen del fondo de la cuestión (existencia o no de silencio negativo en la aprobación del proyecto de reparcelación, o corrección de un error en la titularidad de una finca nº 74), habría una simple irregularidad no invalidante, en la medida que el Ayuntamiento no ha emitido la certificación del acto aprobatorio para su inscripción en el registro de la propiedad, falta de certificado que por causas sobrevenidas⁴³, podría hacer en el futuro innecesaria la reversión de la reparcelación o la reparcelación inversa.

hace 12 años está ya resuelta. Y solo habría ahora caso si la titularidad corresponde al Ayuntamiento, porque en caso contrario el Texto Refundido no tendría valor jurídico.

⁴² En el informe del sector se indica al respecto que: “En ese sentido se pronuncia el informe técnico municipal, que se emite con ocasión de la propuesta del Proyecto de Reparcelación y previamente a su aprobación, cuando reconoce que la aclaración respecto a la titularidad de la finca número 74 no supone una modificación que altere el procedimiento de la tramitación requerida: *“Esta discrepancia no puede conllevar la paralización de los procedimientos de gestión urbanística inherentes a este ámbito, pues además de los intereses de ambos estamentos administrativos concurren los de un nutrido grupo de particulares y mercantiles. Por ello, es opinión de quien suscribe que, conforme al Art. 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, procede calificar la titularidad de esta finca aportada número 74 como dudosa.”*

⁴³ En la medida que se desclasificase el Sector 17 con la futura aprobación de la revisión del PGOU.

En el segundo caso, en el sector 22 Aberasturi, el recurso interpuesto por la mercantil Harri Iparra SL, suplica que se anule la desestimación presunta de la aprobación inicial del Plan Parcial y se obligue al Ayuntamiento a dictar resolución expresa, y adicionalmente se declare la procedencia de aprobar inicialmente el Plan Parcial⁴⁴. Téngase en cuenta que -a primera vista- se trata de pretensiones que ante un cambio en el PGOU, o con suspensión en la aprobación de planes o licencias, serían de imposible ejecución.

En el procedimiento de aprobación del Plan Parcial, desde 2018, se han presentado hasta cuatro modificaciones -la última el 26.02.2021-, todo ello para dar cumplimiento a los requerimientos municipales, a la vista de los informes sectoriales solicitados en su tramitación. En el expediente también consta que el 21.09.2021 se recibe en el Ayuntamiento la solicitud de “desclasificación” de la parcela 274 del polígono 24 que forma parte del Sector 22

⁴⁴ Recuérdese que en este Sector 22 : “El Plan Parcial se elabora a iniciativa de la Agrupación de Propietarios del Sector 22 – Aberasturi y se presenta en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con fecha 29 de diciembre de 2006”. Con posterioridad, “el 18 de diciembre de 2009, se aprobó definitivamente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Vitoria-Gasteiz para su adaptación a los límites de edificabilidad exigidos por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo para los sectores de suelo urbanizable de las Entidades Locales Menores (BOTH 25 de enero de 2010) afectando dicha modificación a la ficha de ámbito del Sector 22 Aberasturi alterando su edificabilidad urbanística, las ordenanzas de aplicación y el número de viviendas.”

Aberasturi, presentada por sus propietarias, haciendo referencia al documento de *“Criterios y Objetivos que servirá de base para la elaboración del nuevo PGOU de Vitoria-Gasteiz”*, que fue aprobado el 01.07.2021 (BOTH A nº 90, de 11.08.2021).

De cualquier modo, parece claro que técnicamente en el procedimiento de aprobación inicial del Plan Parcial se ha producido una desestimación presunta. No obstante, en el informe de Aberasturi se indica que: *“La tramitación del procedimiento de aprobación del Plan Parcial del Sector 22 – Aberasturi no ha sido objeto de desestimación o archivo por parte del Ayuntamiento, sino que se encuentra en estado de suspensión, en aplicación del Acuerdo del Pleno de 28.01.2022.”*

Desde esta última perspectiva, si en el futuro se produce la desclasificación del sector 22 Aberasturi, y mientras tanto permanece en vigor la suspensión en la aprobación de planes o licencias, claramente será imposible materialmente que se apruebe el Plan Parcial, ni siquiera inicialmente -como ya se ha adelantado-, porque en el proceso contencioso-administrativo es previsible que se invoque la pérdida sobrevenida del objeto del recurso (art. 22 LEC). Máxime si se tiene en cuenta que, a efectos de

responsabilidad, en el informe de Aberasturi ya se entiende que en aplicación del art. 85.6 y 7 LVSU se tendrá derecho, eventualmente, a una indemnización por el “coste de los proyectos”, en caso de desclasificación del sector. E idéntica penalización o indemnización impone el art. 25.5 TRLSRU en los supuestos de incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido, ya que por ello dará lugar al abono del importe de los gastos producidos por la presentación de las solicitudes.

V.- CUESTIONES NO ABORDADAS EN LOS INFORMES: LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN Y LAS CONDICIONES DE DEVOLUCIÓN DE LOS AVALES

A) La reversión de la reparcelación o reparcelación inversa

En el ordenamiento jurídico del País Vasco no hay una regulación legal específica en esta materia, que sí existe en otras Comunidades Autónomas⁴⁵. Ahora bien, el hecho de modo explícito la

⁴⁵ En el BOE de 07.10.2020 se publica la “Resolución de 17 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Zaragoza n.º 3, por la que se deniega la cancelación de los asientos practicados por la inscripción de un proyecto de reparcelación.” Pues bien, en esta Resolución al analizarse la negativa de una registradora a inscribir una reparcelación inversa se indica literalmente que: “Esta situación patológica

reparcelación inversa -o de la reversión de la reparcelación- no esté expresamente contemplada en la legislación urbanística de la CAPV, no significa, que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no tenga a su disposición un marco jurídico para la aprobación de la reversión de una reparcelación, por ejemplo, cuando por cambio en el PGOU, el suelo urbanizable ya reparcelado, con la correspondiente inscripción en el registro de la propiedad, deje de corresponderse con la realidad jurídica que emane del planeamiento urbanístico aprobado por el Ayuntamiento.

No es preciso abundar sobre el carácter normativo de los planes de urbanismo, es una cuestión que concita un consenso general en la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que desde antiguo viene declarando que los planes urbanísticos son normas jurídicas asimilables a las disposiciones reglamentarias. Por consiguiente, el contenido del planeamiento vincula tanto a los

ha motivado la intervención del legislador en el caso de Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana. En la primera, por Decreto 86/2018, 20 noviembre introduce en el Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, una nueva sección quinta en el Capítulo IV del Título II, denominada Procedimiento para la reversión de reparcelación, con un nuevo artículo 59.bis. Respecto a la segunda la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, prevé el régimen de la denominada “reparcelación inversa” o reversión de la reparcelación, en el art. 164 del citado texto legal autonómico”.

particulares como a las Administraciones Públicas, por aplicación del principio de legalidad consagrado en el art. 9.1 CE, y así lo ha proclamado desde sus orígenes la legislación del suelo. Esta circunstancia determina que, de igual modo que la reparcelación encuentra su legitimación en el plan urbanístico, del cual constituye un acto aplicativo, la operación inversa -o la reversión de la reparcelación- también tiene idéntica vinculación con la planificación urbanística y el principio de legalidad.

La aprobación de un proyecto de reparcelación inversa constituye un acto resolutorio, que pone fin a un procedimiento administrativo, cuya regulación tiene cobertura directa en la Ley 39/2015, que regula el procedimiento administrativo común. Cabe recordar que no existe un “númerus clausus” de procedimientos administrativos y que dicha Ley solamente destaca dos especialidades (además del ordinario), como son el procedimiento para exigir responsabilidad patrimonial y el procedimiento sancionador. Por lo tanto, existe un marco procedimental para la aprobación de una reparcelación inversa, que no es otro que el común de la Ley 39/2015.

Pero, además, en la legislación vigente la figura más próxima a la reversión de la reparcelación, es la propia reparcelación.

Simplemente con la reversión se hace una reparcelación “de vuelta”, al estado original previo a la última reparcelación, para adecuarse a la nueva planificación urbanística, es decir a la nueva legalidad. En este sentido, la reparcelación (inversa) está regulada en los artículos **23.7 y 27.1 TRLSRU**, así como en el art. **48 LVSU**, por cuanto se trata de una nueva reparcelación, cuya finalidad es una transmisión de fincas, obligada en ejecución de la planificación urbanística.

En resumen, **la reparcelación inversa -o la reversión de la reparcelación- no deja de ser una reparcelación, cuyo objeto consiste en adecuar la estructura de la propiedad y la realidad jurídica de las fincas a la ordenación urbanística del planeamiento vigente.**

A este propósito, es obligada la cita del **Real Decreto 1093/1997**⁴⁶, cuya exposición de motivos recuerda que: *“Desde la Ley del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 ha sido **una aspiración permanente realizar una adecuada coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción administrativa***

⁴⁶ Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (BOE 23.07.1997).

urbanística que, no obstante, hasta la fecha, nunca había sido abordada de una forma global a pesar de los reiterados llamamientos legislativos sobre este punto. A través de la disposición adicional décima de la Ley 8/1990, de 25 de julio (artículos 307 a 310 del texto refundido de 26 de junio de 1992), se ha regulado el tema mediante unas breves pero imprescindibles normas susceptibles de un desarrollo reglamentario posterior más detallado, como en el propio texto legal se reconoce. Así, aunque los preceptos que integran este Real Decreto se refieren a materias urbanísticas, su contenido es exclusivamente registral, por lo que en cuanto normas hipotecarias -jurídico privadas- están llamadas a tener una pervivencia independiente de las vicisitudes de las normas sobre urbanismo.

En tal sentido, se ha procurado en el presente Real Decreto evitar las referencias concretas a la legislación urbanística, toda vez que la competencia para su elaboración está atribuida con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, salvo en las materias expresamente reservadas al Estado. La acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelven en esferas distintas, pues, la primera no es materia propiamente registral y las mutaciones jurídico-reales, cuando se reflejan en el Registro de la Propiedad, se plasman con arreglo a sus normas propias e

independientemente de las urbanísticas. No obstante, si la acción urbanística en sí misma provoca una alteración en las titularidades inmobiliarias surge un punto de contacto de necesaria coordinación. A la vez, es conveniente que los poderes públicos se sirvan de una institución que, aunque se desenvuelve en el campo privado, puede ser una eficaz colaboradora a la actuación urbanística.

Desde esta doble vertiente se ha realizado el desarrollo reglamentario de los preceptos legales, puesto que, por un lado, se ha dado entrada a una gran información urbanística que en otro tiempo quedaba fuera de los libros registrales, pero sin desvirtuar el contenido y los efectos que son consustanciales al Registro de la Propiedad y, por otro, se ha desarrollado el mandato legal buscando soluciones que sin debilitar la acción pública sean, no obstante, respetuosas y coherentes con la normativa registral. El mandato legal ordena realizar las modificaciones del Reglamento Hipotecario necesarias para el desarrollo de la disposición adicional décima de la Ley 8/1990, de 25 de julio, y, lógicamente, del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

El camino que se ha escogido ha sido el de elaborar un único texto que quede incorporado como normas complementarias al Reglamento Hipotecario; esta solución se ha estimado preferible a

realizar una intercalación de los preceptos dentro del Reglamento que en la mayoría de las ocasiones tendrían una difícil colocación sistemática, a la vez que, con ello, se rompería la necesaria visión de conjunto que la materia ha de ofrecer. Con tales planteamientos de fondo y forma se ofrece un conjunto normativo que está anclado no sólo en la disposición adicional que le sirve de apoyo sino también en el resto de las normas urbanísticas y en los preceptos generales de la legislación hipotecaria y que en sí mismo contiene mecanismos suficientes para afrontar los problemas que puedan presentarse de cara al Registro de la Propiedad, ofreciendo soluciones que, en cuanto registrales, han de ser uniformes en todo el Estado, en una materia, la registral, también necesariamente uniforme, por afectar a los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos y ser de orden público. La regulación reglamentaria se ha distribuido en doce capítulos, que se acompañan por una disposición derogatoria y dos finales insertos en el Real Decreto. El capítulo I, relativo a las disposiciones generales no contiene un especial desarrollo, puesto que la enumeración de la materia inscribible está ya suficientemente pormenorizada en la norma legal. Únicamente se puntualiza en relación al documento administrativo, en cuanto título formal inscribible, que ha de expedirse por duplicado (con ello se recoge lo que para la mayoría de los casos está ya

establecido -cfr., por ejemplo, el art. 307 del Reglamento Hipotecario-) y, en relación al acuerdo que contenga, que éste ha de agotar la vía administrativa, salvo que para actos determinados se establezca otra cosa.”

El art. 1 de este Real Decreto dispone que: **“Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, además de los actos expresamente regulados en este Real Decreto, los siguientes: 1. Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de afecciones o garantías reales que aseguren la obligación de ejecutar o de conservar la urbanización.”**

No existe prácticamente jurisprudencia que haya examinado la reparcelación inversa. No obstante, la excepción es la Sentencia del TSJ de Castilla y León, de 22.09.2020 (915/2020, rec. 219/2019) que la impone a la Administración demandada (un Ayuntamiento) en la ejecución de una reparcelación inversa para la devolución de los terrenos cedidos por unos particulares en una reparcelación que quedó sin efecto. En su FJ5º declara que: *“Distintas son las cosas por el contrario en lo atinente a la última pretensión, o sea, la*

referida a la denominada reparcelación inversa que fue desestimada por silencio. En efecto, hay un dato incontestable y es el de que a resultas del proyecto de reparcelación la finca aportada, propiedad de los recurrentes, se convirtió o dio lugar a doce parcelas de resultado, de las que seis se adjudicaron al Ayuntamiento. En estas condiciones y dado que ese proyecto, además de algunas de las obras urbanizadoras que ya se han realizado, no se acomoda al planeamiento vigente, básicamente por la declaración de nulidad del PGOU de 2003 (de ahí que no se comparta la afirmación de la sentencia apelada de que la situación que se pretende deshacer "es ajena a la actuación del Ayuntamiento demandado" -no está tampoco de más resaltar que en la misma, al hablarse del incumplimiento de los deberes urbanísticos, se toma como fecha de aprobación del proyecto de urbanización la del 7 de abril de 2008, lo que es incorrecto, pues se aprobó definitivamente el 18 de mayo de 2009, dato que no es irrelevante porque el plazo de veinticuatro meses aún estaba abierto cuando en junio de ese mismo año 2009 esta Sala declaró nulo el PGOU de 2003, lo que de por sí dificultaba un normal desarrollo del proceso urbanizador-), parece claro que la desestimación del recurso de los actores produce un claro enriquecimiento injusto en favor del Ayuntamiento que debe ser corregido. Hay que indicar que sorprende en alguna

medida que en su oposición a la apelación dicho Ayuntamiento sostenga que deberán ser los recurrentes los que insten "la decisión administrativa que corresponda" **para dejar sin efecto los actos administrativos que han dado lugar a la reparcelación originaria**, que es justo lo que hicieron y lo que fue desestimado en una parte de manera expresa y en otra presunta, y que en línea semejante llama también la atención que en la sentencia apelada se diga que debería de oficio o a instancia de parte iniciarse el correspondiente procedimiento e instruirlo para finalizarlo cuando al tiempo se rechaza la pretensión deducida, que iba en esencia por esos derroteros. **De esta forma y para evitar el enriquecimiento injusto aludido, procede estimar esta parte de la apelación, revocar en dicho extremo la sentencia del Juzgado a quo y con estimación parcial del recurso interpuesto en su día por los hermanos... anular la desestimación por silencio de la tercera de las peticiones por ellos efectuadas en su escrito de fecha 28 de abril de 2017, condenando al Ayuntamiento demandado a devolver a los recurrentes, en el estado en que se encuentren y mediante la adopción de los Acuerdos que sean procedentes, los terrenos que le fueron cedidos a dicho Ayuntamiento en virtud del proyecto de reparcelación aprobado el 7 de abril de 2008 que en este proceso interesa, así como también a proceder**

a la inscripción del resultado de tal proceso o actuación en el Registro de la Propiedad correspondiente.”

El Fallo de la sentencia establece: *”Que estimando parcialmente el recurso de apelación interpuesto... debemos revocar y revocamos la sentencia antes citada del Juzgado número 4 de Valladolid de 25 de febrero de 2019 y en su lugar, con estimación en parte del recurso... anulamos la desestimación por silencio... **condenando al Ayuntamiento demandado a devolver a los recurrentes, en el estado en que se encuentren y mediante la adopción de los Acuerdos que sean procedentes, los terrenos que le fueron cedidos a dicho Ayuntamiento en virtud del proyecto de reparcelación aprobado el 7 de abril de 2008 que en este proceso interesa, así como también a proceder a la inscripción del resultado de tal proceso o actuación en el Registro de la Propiedad correspondiente.”***

Al respecto cabe señalar que **en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla y León -como en el País Vasco- no hay una regulación explícita de la “reparcelación inversa” y, sin embargo, ello no es óbice para que el TSJ ordene al Ayuntamiento su ejecución, así como la inscripción de su resultado en el Registro de la Propiedad.**

En este último sentido, la Dirección General de Registros y Notariado, en Resolución de 17.09.2020⁴⁷, resuelve el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Zaragoza nº 3, por la que se deniega la cancelación de los asientos practicados por la inscripción de un proyecto de reparcelación, y en su apartado 4 señala respecto a la **“Reparcelación Inversa”**: **“4- En los territorios que carecen de legislación específica, la falta de una regulación no debe ser obstáculo para su procedencia si se articula a través de los cauces procedimentales oportunos bien se haga efectiva a través de una decisión judicial, administrativa o incluso negocial, si bien ésta última limitada por el estrecho margen que la permite la ordenación urbanística y el Derecho Administrativo -v.gr. ejecución voluntaria de una sentencia judicial. Entendemos que, ante la falta de norma específica, la reversión de la reparcelación con el objeto de dejar sin efecto un proyecto de reparcelación inscrito, cuando no es objeto de anulación, debe articularse a través de la tramitación de una modificación del proyecto que, en el caso de la legislación aragonesa aplicable al caso, se somete a los mismos requisitos procedimentales que**

⁴⁷ Publicada en el BOE de 07.10.2020.

su aprobación -art- 147 y 68 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón-.”

Correctamente se indica también en la Resolución de la DGRN que no procede en estos casos la revisión de oficio, porque no hay acto nulo. En todo caso, cabría anularlo judicialmente, declarándolo previamente lesivo, o incluso utilizar el procedimiento del art. 109 Ley 39/2015, y revocarlo directamente como acto de gravamen o desfavorable, con el acuerdo de todos los interesados, porque la reparcelación contraria al planeamiento, solo es fuente de inseguridad jurídica, en la medida que la información del registro de la propiedad debe ser -siempre- conforme con lo establecido en el planeamiento urbanístico, y en ningún caso, a sabiendas, puede estar ofreciendo información errónea.

B) Las condiciones de devolución de los avales

Ya se ha adelantado que, en siete sectores, la correspondiente Junta de Concertación ha prestado los avales exigidos por el art.

160.6 LVSU⁴⁸: en **Berrostegieta** (“...la Junta de Concertación el 19 de diciembre de 2011 presentó el aval en concepto de garantía del 8% del coste para la implantación de servicios y ejecución de las obras de urbanización por un importe de 925.215,25€.”); en **Gamarra Mayor** (“...la Junta de Concertación en 2011 presentó un aval en concepto de garantía del coste para la implantación de servicios y ejecución de las obras de urbanización por un importe de 418.198,89 €. El aval se presentó el 8 de abril de 2011, tras haber sido requerido por el Ayuntamiento el 19 de enero de 2010 y haberse solicitado una ampliación del plazo para hacerlo”); en **Huetu Abajo** (“...la Junta de Concertación el 3 de marzo de 2008 presentó el aval en concepto de garantía del coste para la implantación de servicios y ejecución de las obras de urbanización por un importe de 56.000,00€, el 7% señalado en el artículo 160.7 de la Ley 2/2006”); en **Mendoza** (“... la Junta de Concertación el 10 de marzo de 2006 presentó un primer el aval en concepto de garantía del coste para la implantación de servicios y ejecución de las obras de urbanización por un importe de 154.768,63€ y el 31 de enero de 2008 presentó la segunda parte del aval en concepto del 1% restante (21.737,66€), a

⁴⁸ “Los compromisos asumidos por los propietarios ante la Administración serán garantizados por los firmantes del convenio mediante la formalización y entrega de aval del 7% de la cuantía de las cargas de urbanización.”

*fin de alcanzar, junto con el anteriormente depositado, el 7% señalado en el artículo 160.7 de la Ley 2/2006”); en **Miñano Mayor** (“... la Junta de Concertación el 18 de diciembre de 2007 presentó el aval en concepto de garantía del coste para la implantación de servicios y ejecución de las obras de urbanización por un importe de 207.999,33€”); en **Monasterioguren** (“... la Junta de Concertación el 14 de julio de 2008 presentó un aval en concepto de garantía del coste para la implantación de servicios y ejecución de las obras de urbanización por un importe de 24.000 € a fin de alcanzar el 7% señalado en el artículo 160.7 de la Ley 2/2006”); y en **Villafranca** (“... la Junta de Concertación el 22 de febrero de 2010 presentó en el Ayuntamiento 3 avales en concepto de garantía del coste para la implantación de servicios y ejecución de las obras de urbanización. Los avales fueron por importes de 66.496,06 €, 23.701,45 € y 4.848,26 €, a fin de alcanzar el 7% señalado en el artículo 160.7 de la Ley 2/2006”).*

La devolución de los avales por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz resultará obligada en caso de desclasificación del sector -de urbanizable a no urbanizable- por el futuro PGOU, porque en tal circunstancia habrá decaído la finalidad u objeto que justificó su constitución.

Las condiciones para su devolución no tienen ninguna peculiaridad específica y deberá instarla la correspondiente Junta de Concertación, de conformidad con el modelo de instancia que a tal propósito tiene al servicio de los ciudadanos el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en la siguiente dirección de internet (y que se reproduce a continuación):

<https://www.vitoriagasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/14/43/61443.pdf>



Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Vitoria-Gasteizko Udala

www.vitoria-gasteiz.org

DEGA_001

Bermea itzultzeko eskabidea
Solicitud de devolución de garantía

Tfnoa -7/7: 945 16 11 00

ESKATZAILEA – PERSONA SOLICITANTE

1. abizena <i>Apellido 1</i>	2. abizena <i>Apellido 2</i>	NAN/IAZ/IFZ <i>DNI/NIE/CIF</i>
Izena edo enpresaren izena <i>Nombre o Razón Social</i>		Telefonoa <i>Teléfono</i>
Posta elektronikoa <i>Correo Electrónico</i>		

ORDEZKARIA - REPRESENTANTE

1. abizena <i>Apellido 1</i>	2. abizena <i>Apellido 2</i>	NAN/IAZ/IFZ <i>DNI/NIE/CIF</i>
Izena edo enpresaren izena <i>Nombre o Razón Social</i>		Telefonoa <i>Teléfono</i>
Posta elektronikoa <i>Correo Electrónico</i>		

BERMEAREN TITULARRA (bermea eskatu zitzaioneko pertsona fisikoa edo juridikoa)
TITULAR DE LA GARANTÍA (persona física o jurídica a la que se requirió la garantía)

1. abizena <i>Apellido 1</i>	2. abizena <i>Apellido 2</i>	NAN/IAZ/IFZ <i>DNI/NIE/CIF</i>
Izena edo enpresaren izena <i>Nombre o Razón Social</i>		Telefonoa <i>Teléfono</i>
Posta elektronikoa <i>Correo Electrónico</i>		

JAKINARAZPENETARAKO DATUAK - DATOS PARA ENVÍO DE NOTIFICACIONES

Eskatzailea – Persona solicitante

Ordezkaría – Representante

Kalea <i>Calle</i>	Zenbakia <i>Número</i>
Eskailera <i>Escalera</i>	Solairua <i>Piso</i>
Herria <i>Población</i>	Atea <i>Mano</i>
Lurraldea <i>Provincia</i>	Udalerria <i>Municipio</i>
Telefonoa <i>Teléfono</i>	Herrialdea <i>País</i>
Mugikorra <i>Tel. Móvil</i>	Posta elektronikoa <i>Correo Electrónico</i>

Nola egin jakinarazpena- Notificar por

Posta – Correo postal

BERME MOTA - TIPO DE GARANTÍA

Dirutan – Dinero en metálico
 Abala edo kauzilo-asegurua
Aval o seguro de caución

BERMEAREN DATUAK - DATOS DE LA GARANTÍA

Kudeatzen duen Saila edo Zerbitzua <i>Departamento o Servicio Gestor</i>	Dosier zk. <i>Nº de expediente</i>
Azalpena (kokalekua adierazi, behar izanez gero) <i>Concepto (con indicación de la ubicación, en su caso)</i>	
Kopurua - Importe	€
Ordaintzeko aginduren zk. <i>Documento de pago Nº</i>	

Zure datuak "Ogasun eta Ekonomiako dosierak" fitxategian sartuko dira, udal kudeaketak bezelako zereginak betetzeko, 15/99 Lege Organikoak aitortzen dituen eskubideez baliatu nahiz baduzu, jo ezazu Vitoria-Gasteiz Udaleko argibide bulegoetakoren batera.

Sus datos personales serán incluidos en el fichero "Expedientes de Hacienda y Economía" cuya finalidad es la realización de tareas propias de la gestión municipal en este área. Puede Ud. ejercer los derechos que reconoce la Ley Orgánica 15/99 dirigiéndose a las Oficinas de Información del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.



www.vitoria-gasteiz.org

DEGA_001

Bermea itzultzeko eskabidea
Solicitud de devolución de garantía

Tfnoa -Tf/: 945 16 11 00

(1) BANKU-HELBI-DERATZEA - DOMICILIACIÓN BANCARIA

(1) Banku-trasferentziaren bidez itzultko da dirua - La devolución se hará a través de transferencia bancaria

KONTUAREN TITULARRA – PERSONA TITULAR DE LA CUENTA					
1. abizena Apellido 1		2. abizena Apellido 2		NAN/AIZIFZ DNI/NIE/CIF	
Izena edo sozietatearen izena Nombre o Razón Social					
Finantza-erakundea – Entidad Financiera	IBAM	Kodea Código E.F.	Bulegoa Sucursal	KK - CC	Kontu zenbakia - Número de Cuenta

(2) BERMEA ORDAINDU ETA ITZULTZEKO BAIMENA EMATEN DUEN PERTSONA
PERSONA PAGADORA DE LA GARANTÍA, AUTORIZANDO LA DEVOLUCIÓN

(2) Bermea itzultzeko kontuaren titularraren eta bermea ordaindu duenaren titularraren bat ez badatoz
Si la persona titular de la cuenta de devolución no coincide con la persona pagadora de la garantía

1. abizena Apellido 1		2. abizena Apellido 2		NAN/AIZIFZ DNI/NIE/CIF	
Izena edo enpresaren izena Nombre o Razón Social					

Ordaintzailearen izenpea – Firma de la persona pagadora

DATA ETA SINADURA - FECHA Y FIRMA

Gasteizen, -(e)ko (a)ren (e)an Vitoria-Gasteiz, a de de

Eskatzailearen izenpea eta NAN – Firma y DNI de la persona solicitante

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Las DOT destacan la singularidad de Álava y de Vitoria-Gasteiz, con todas sus entidades locales menores, en las que se posibilitará un incremento de vivienda no superior al de las existentes. Sin embargo, en los sectores de Gamarra Mayor, Mendoza, Miñano Mayor, Villafranca, Berrostejeta, Elorriaga-Arkaute, Otazu, Amarita, Gamarra Menor y Retana, con el vigente PGOU se superan el 100% de las viviendas existentes.

SEGUNDA.- Los informes elaborados sobre cada uno de los 25 sectores -con suspensión de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas, durante un año, hasta el 09.02.2022- desarrollan con detalle todos sus datos relevantes, y en especial nominativamente se da cuenta de todos los instrumentos urbanísticos de

desarrollo, así como de las fechas de presentación, toda su tramitación, y, en su caso, la aprobación (inicial o definitiva). Asimismo, en todos los informes, de forma homogénea, se sintetiza la legislación y jurisprudencia, con las especificidades que caracteriza a la responsabilidad patrimonial en materia urbanística, y se singularizan sus efectos en cada sector.

TERCERA.- En materia urbanística lo específico radica en que los daños antijurídicos están legalmente tasados. *Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, SALVO EN LOS CASOS EXPRESAMENTE ESTABLECIDOS EN LAS LEYES.*

CUARTA.- En los 25 sectores cuya desclasificación se examina no concurre responsabilidad tasada del art. 48.a TRLSRU: 1) porque en todos los sectores los plazos para patrimonializar los derechos urbanísticos han sido ampliamente superados, con incumplimiento de los

deberes de urbanización, equidistribución de los aprovechamientos y de patrimonialización de la edificabilidad, en contra de las previsiones estructurales del planeamiento urbanístico. Y 2) porque tampoco puede imputarse al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, una vez transcurridos los plazos de ejecución, que la falta de desarrollo urbanístico, de cualquiera de los 25 sectores, hubiese estado causada por su actividad o inactividad.

QUINTA.- La responsabilidad tasada del art. 25.5 TRLSRU materialmente podría concurrir en el sector de Gamarra Mayor, que debería haber sido indemnizada de haber ejercido en plazo la acción de responsabilidad. Habiendo transcurrido más de 9 años desde la “*actio nata*”, y tratándose de daños permanentes, y no continuados, en la actualidad la acción de responsabilidad estaría prescrita.

SEXTA.- La responsabilidad tasada del art. 85.6 y 7 LVSU podría concurrir en los sectores de Aberasturi, Hueto

Abajo y Mendoza, si una vez aprobada la revisión del PGOU, se acredita su incompatibilidad con el contenido de los Planes Parciales en tramitación, y suspendidos desde el 09.02.2022. Tendrían derecho a una indemnización por el “coste de los proyectos” en tramitación.

SÉPTIMA.- La reparcelación inversa -o la reversión de la reparcelación- no deja de ser una reparcelación, cuyo objeto consiste en adecuar la estructura de la propiedad y la realidad jurídica de las fincas a la ordenación urbanística del planeamiento vigente. En los sectores de Huetu Abajo, Miñano Mayor y Otazu con reparcelación inscrita en el Registro de la Propiedad, podrá tramitarse la reversión de la reparcelación o reparcelación inversa, de conformidad con lo expuesto en el apartado V del presente Dictamen.

OCTAVA.- Las Juntas de Concertación de los sectores de Gamarra Mayor, Mendoza, Huetu Abajo, Miñano Mayor, Villafranca, Berrostegieta y Monesterioguren tendrán

derecho a la devolución de los avales depositados en el Ayuntamiento, en caso de desclasificación de los sectores a no urbanizable por el futuro PGOU, porque en tal circunstancia habrá decaído la finalidad u objeto que justificó su constitución.

Tal es mi Dictamen que, como es habitual, someto gustoso a cualquier otro mejor fundado en Derecho, y que doy y firmo en Donostia-San Sebastián a 29 de julio de 2022

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

Fdo. Iñaki Agirreazkuenaga
Doctor en Derecho-Abogado
Catedrático de Derecho Administrativo