

## **INFORME DEL EQUIPO REDACTOR DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VITORIA-GASTEIZ. JULIO DE 2022.**

**Asunto.- La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento.**

### **I**

#### **PRESENTACIÓN**

Desde el Departamento de Territorio y Acción por el Clima del Ayuntamiento de VITORIA-GASTEIZ se nos requiere, en cuanto EQUIPO REDACTOR DE LA REVISIÓN EN CURSO DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VITORIA-GASTEIZ (UTE TRION-USANDIZAGA-EKAIN), para la emisión de un informe en relación a la desclasificación de sectores urbanizables según criterio adoptado en la resolución plenaria municipal de 1 de julio de 2021 de aprobación de su Avance, y que habrá de concretarse en las posteriores fases de la tramitación del mismo.

Como se verá, la cuestión central que se nos plantea viene referida a las eventuales responsabilidades de carácter indemnizatorio (responsabilidad patrimonial) que pudieran derivarse de la mencionada desclasificación de veinticinco sectores, cada uno de los cuales ha sido objeto de un desarrollo y nivel de gestión diferenciada, que se inició en la primera década del año 2000 viéndose interrumpida por la crisis inmobiliaria de 2008 y 2009 manteniéndose latente al menos hasta el sometimiento a exposición pública del meritado Avance de la Revisión en curso (anuncio que se publicó en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de ALAVA de 17 de febrero de 2020). Procede recordar, a estos efectos que el aun vigente Plan General fue definitivamente aprobado en virtud de Decreto Foral 135/2000 de 27 de diciembre del Consejo de Diputados (B.O.T.H.A. 21, del lunes 19 de febrero de 2001).

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

**II**

**INFORMES JURÍDICOS PRECEDENTES**

Sin embargo, los aspectos jurídicos de esta eventual responsabilidad patrimonial por causa de la referida desclasificación que comportaría el pase de los terrenos afectados de su previa clasificación de suelo urbanizable a la de no urbanizable, en los términos que se derivan de los artículos 22 y 28 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco (B.O.P.V. 138, de 20 de julio de 2006), han sido ya reiteradamente estudiados e informados en los siguientes dictámenes:

**-6/02/2012:** Informe Jurídico emitido por el Consejo de Letrados del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con el título de “asunto: sobre los límites de la revisión parcial del Plan General de Vitoria-Gasteiz en los sectores 16 (Armentia Oeste); 17 (ampliación San Prudencio Sur), 18 (Elorriaga Arkaute), 30 (Berrosteguieta), 33 (Gamarra Mayor) y 42 (Miñano Mayor)”. En este informe, basado en el entonces vigente Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, se concluía que el Sector 16 (Armentia Oeste) habría de considerarse ya como suelo urbano consolidado al haberse ejecutado su urbanización de manera que su desclasificación sí resultaría indemnizable, pero no así los sectores 17, 18, 30, 33 y 42 que no habían patrimonializado derecho alguno por causa del incumplimiento de los plazos legales, sin perjuicio del derecho de indemnización que podría corresponderles por el coste de los proyectos o instrumentos que devinieren inútiles por causa de la alteración del planeamiento.

Con posterioridad (23 de abril de 2012) el Consejo de Letrados rectificó el precedente informe señalando que con el dato que le había sido aportado con posterioridad a su inicial dictamen, consideraba que la no diligenciación del Texto Refundido del Proyecto de Reparcelación del Sector 17 podría, eventualmente, dar lugar a responsabilidad patrimonial a tenor del artículo 35 del Texto Refundido 2/2008 de 20 de junio.

**-30/11/2015:** Informe jurídico emitido por el Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, don Iván GALLEGO GARAYALDE bajo el título de “informe jurídico relativo a la eventual responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por la alteración de Planeamiento en el caso de que la Revisión del

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

Plan General de Ordenación Urbana de VITORIA-GASTEIZ, clasifique como suelo no urbanizable los sectores de suelo urbanizable residencial no urbanizados”. En este informe se analiza la situación (actualizada a 15 de abril de 2016), de la totalidad de sectores cuya desclasificación se planteó posteriormente en la aprobación de los criterios, objetivos y soluciones del planeamiento el 1 de julio de 2021 por parte de la Corporación Municipal. En el mismo se concluye que el transcurso de los plazos legales para la ejecución del planeamiento no sería imputable al Ayuntamiento por lo que la desclasificación no comportaría derecho indemnizatorio alguno salvo en los sectores 17, 30, 32, 33, 38, 42, 45 y 49 en los que los citados plazos no habrían aun vencido o la inejecución podría ser imputable al Ayuntamiento.

**-17/03/2021:** Informe jurídico elaborado por el letrado que suscribe el presente en su condición de letrado del Equipo Redactor de la Revisión, con el título de “Implicaciones indemnizatorias caso de la desclasificación de sectores urbanizables por parte de la Revisión en curso del vigente Plan General de Ordenación Urbana de VITORIA-GASTEIZ, de 27 de diciembre de 2000 (Decreto foral 135/2000 -BOTH A 21, de 19 de febrero de 2001-)”. Tras analizar los sectores cuya desclasificación se promueve desde el acuerdo plenario de 1 de julio de 2021, en el mismo concluimos, entre otras consideraciones, que superados con creces los plazos previstos por el planeamiento para su ejecución (patrimonialización efectiva de derechos) se estima muy poco probable que puedan prosperar las acciones administrativas o jurisdiccionales de reclamación de responsabilidad patrimonial por causa de la desclasificación. Respecto de los gastos inútiles producidos en las actuaciones materializadas, el tiempo transcurrido desde que los mismos se hicieron efectivos cuya causa puede situarse en el margen de riesgo y ventura de las promotoras, cabiendo incluso su prescripción, hacía y hace difícil su reconocimiento.

**-21/12/2021:** “Informe que emite la Asesoría Jurídica de actualización del informe jurídico sobre el estado de los sectores de suelo urbanizable en la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana” (entrecorillado textual). Firmado por la Directora de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de VITORIA-GASTEIZ, doña Loreto ABAIGAR, analiza también pormenorizadamente los sectores urbanizables de cuya desclasificación atiende el presente documento, concluyendo que la patrimonialización de la edificación o los aprovechamientos urbanísticos está condicionada al cumplimiento de los deberes de urbanización, equidistribución y edificación en los plazos previstos por el planeamiento; la necesidad de adaptación del planeamiento a las exigencias cambiantes del interés público reconocidas en el “ius variandi” propio de la Administración Municipal; el

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

requerimiento de la debida motivación por parte del Departamento de Territorio y Acción por el Clima en lo que respecta a la citada alteración; la previsión legal de que la ordenación urbanística no confiere a la propiedad derecho alguno de indemnización salvo en los casos previstos en la norma legal y acordes con el régimen general de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y demás consideraciones que no transcribimos en evitación de extensiones innecesarias.

**III**

**ESTUDIO PORMENORIZADO SECTOR POR SECTOR REALIZADO POR EL DEPARTAMENTO DE TERRITORIO Y ACCION POR EL CLIMA.**

**III.1.-** A resultas precisamente de las consideraciones contenidas en el informe de la Asesoría Jurídica que acabamos de referir, entre los meses de enero y julio, ambos inclusive, del presente ejercicio de 2022, el Departamento de Territorio y Acción por el Clima del Ayuntamiento ha procedido a una ingente, minuciosa y muy pormenorizada labor de estudio y análisis de la totalidad de los sectores inmersos en la iniciativa de desclasificación, incorporando un exhaustivo análisis jurídico de la situación y nivel de ejecución y cumplimiento con la emisión de informe escritos de cada uno de ellos, y la formulación de sus conclusiones también individualizadas.

**III.2.-** A nuestro modo de ver este atinado y prolijo trabajo atiende, cuanto menos, a tres ideas, bloques o niveles de planeamiento que son los que se resumen después en las conclusiones referentes a cada sector y que, en términos generales y muy resumidos se concretan en los siguientes:

- A) A la vista de lo **expuesto no se encuentran argumentos suficientes para defender la necesidad de urbanizar el ámbito en cuestión**, habida cuenta que en el marco de la presente revisión del planeamiento urbanístico general de la **ciudad no se hallan razones de necesidad de capacidad residencial que justifique la artificialización del suelo del sector, ni cualquier otra motivación fundada en el interés público y en el principio de desarrollo sostenible** por el que se pueda defender la transformación efectiva de este suelo rural en urbano.

Estima vigente, por lo tanto, el planteamiento que se deriva del acuerdo plenario de 1 de julio de 2021 y la oportunidad de la desclasificación.

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

- B) Además, del informe también se concluye que **no se produciría un supuesto de responsabilidad patrimonial de la administración municipal si finalmente se desclasificara el suelo** de este ámbito para pasar a ser clasificado como suelo no urbanizable en la revisión del planeamiento, sin que, por lo tanto, existiera derecho alguno a exigir una indemnización por parte de las personas propietarias del suelo con motivo de ese cambio de clasificación.

Considera por lo tanto, y con carácter general (a salvo de las excepciones que señalaremos en el apartado siguiente) que la desclasificación no conllevará derecho indemnizatorio alguno lo que en el cuerpo del informe justifica en el transcurso con exceso de los plazos previstos para la urbanización (artículo 48 del R.D.L. 7/2015 de 30 de octubre de Texto Refundido de la Ley del Suelo –B.O.E. 261 de 31 de octubre-); falta de desarrollo e inejecución misma de la urbanización; las causas del retraso y de la inejecución no son imputables a la Administración Municipal; no se genera derecho indemnizatorio por los gastos inútiles al no existir incumplimiento administrativo en su deber de responder; y no se ha presentado solicitud alguna en la debida forma con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión de licencias.

- C) Dicho esto, y concluido el presente informe, **se trataría de proceder a continuación a un nuevo proceso de análisis relativo al conjunto de los sectores objeto del acuerdo de suspensión de licencias y autorizaciones, en el que, teniendo en cuenta las conclusiones de cada uno de los informes pormenorizados e individualizados de los ámbitos en cuestión, se valore la oportunidad de la desclasificación total o parcial** de los mismos, o incluso la posibilidad de plantearse su desprogramación en el planeamiento general revisado, de manera que puedan contemplarse como futuras reservas de suelo, que puedan ser desarrolladas urbanísticamente cuando existan razones de interés general que justifiquen su ejecución en un futuro.

Este tercer bloque resulta coherente tanto con el acuerdo plenario municipal de 1 de julio de 2021 de aprobación de los criterios, objetivos y soluciones generales, así como con el acuerdo plenario municipal de 28 de enero de 2022 de suspensión de licencias por periodo de un año precisamente para disponer del tiempo preciso para el sosegado estudio, análisis y toma de decisión con el acto de aprobación inicial de la Revisión del Plan General.

**III.3.-** En este estudio realizado por el Departamento de Territorio y Acción por el Clima, se plantean, no obstante, algunas excepciones o matizaciones sobre las conclusiones generales que hemos resumido en el punto anterior. Son concretamente las siguientes:

- a) **Sector 22 (ABERASTURI)**: Se propone la asunción de responsabilidad de los gastos ocasionados (artículo 39 RDL 7/2015 de 30 de octubre) a la promotora HARRI

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

IPARRA S.A.U por que no fue advertida debidamente de la imposibilidad de presentación en mayo de 2018, de propuesta de Plan Parcial cuando ya habían expirado los plazos para ello, concurriendo además la circunstancia de que el Avance (2019) así como el documento de criterios y objetivos (2021) ya contemplaban la oportunidad de desclasificar el sector 22. El hecho de que la Administración Municipal impulsara la tramitación del Plan Parcial admitiendo a trámite la solicitud el día 8 de junio de 2020 ha generado, según el informe, un daño real y efectivo a la promotora en cuanto a los gastos en que la misma ha incurrido.

- b) Sector 28 (ARÍÑEZ): Aunque el informe del Departamento de Territorio y Acción por el Clima concluye en la inexistencia de responsabilidad, no resulta inoportuno indicar que sí se produjo la ejecución del colector de fecales y de pluviales previsto en el Plan Parcial lo que se hizo en cumplimiento de convenio con la Sociedad de Servicios Empresariales Jundiz S.L. (la Asociación de propietarios sufragó el 50% que la misma valora en 80.144,98€). Sin embargo, la mencionada Asociación no cumplió con sus deberes urbanísticos.
- c) Sector 41 (MENDOZA): Según el informe del Departamento concurre causa de responsabilidad por los gastos ocasionados a la propiedad por el proyecto de segunda modificación del Plan Parcial que podrían haberse evitado teniendo en cuenta que ya habían vencido los plazos para su formulación.

#### IV

### RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y DESCLASIFICACIÓN

**IV.1.-** Los informes o dictámenes jurídicos que hemos reseñado como antecedentes al presente (apartado II de este documento) analizan, según lo expuesto, la situación de los sectores y las claves jurídicas para la determinación de la concurrencia o no, de responsabilidad administrativa municipal de carácter patrimonial, en el caso de que se procediera a la desclasificación de los mismos de urbanizable a no urbanizable. Si nos fijamos en ellos, apreciamos con claridad que los emitidos por el Consejo de Letrados del Ayuntamiento datan del año 2012 habiendo transcurrido por ello, diez años, desde su emisión. A pesar de ello, la información actual (detalladamente ofrecida por los recientes informes de este mismo año 2022 del Departamento de Territorio y Acción por el Clima) acredita que tampoco desde el mencionado ejercicio de 2012 se han producido actuaciones de desarrollo y ejecución en los sectores analizados por el Consejo de Letrados, de “Ampliación de San Prudencio Sur (17); Elorriaga Arkaute (18); Berrosteguieta (30), Gamarra Mayor (33) y Miñano Mayor (42). Únicamente, la

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

Junta de Concertación del Sector 17 en su Consejo Rector de 15 de octubre de 2020 acordó la licitación de parte de las obras de urbanización (extracto rondasur) que se adjudicaron el 22 de marzo de 2022 en resolución que fue anulada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de 3 de junio de 2022. Nuevamente iniciada la licitación, en este caso de la totalidad de la urbanización, el acuerdo de la Asamblea de la Junta de Concertación de 22 de junio de 2022 ha sido igualmente recurrido en alzada por parte de la representación municipal, recurso que se halla en tramitación en la actualidad.

**IV.2.-** Y respecto del informe emitido por el Técnico de Administración General don Iván GALLEGO GARAYALDE, fechado a 30 de noviembre de 2015 (actualizado a 15 de abril de 2016), basado, a diferencia del anterior, en el actualmente en vigor Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre (B.O.E. 261, de 31 de octubre) de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, procede tener en cuenta que han transcurrido igualmente casi siete años desde que el mismo se elaboró y emitió, sin que los sectores concernidos hayan sido objeto de desarrollo ni ejecución alguna a pesar de que el acuerdo municipal de suspensión de licencias no fue adoptado hasta la sesión plenaria municipal de 28 de enero de 2022 (publicado en el B.O.T.H.A. número 17, de 9 de febrero). Tanto los supuestos analizados en los informes del Consejo de Letrados de 2012 como en los estudiados en este informe de 2015 e incluso en los posteriores de 2021 y 2022, basan su análisis especialmente en lo previsto en el artículo 48 del mencionado Real Decreto Legislativo 7/2015 a cuyo tenor, para da lugar a un derecho indemnizatorio, las lesiones han de producirse por causa de la alteración de las condiciones de la ejecución o por cambio de la ordenación territorial o urbanística que se produzcan antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos estos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Coincidimos por ello, plenamente, con los informes emitidos por el Área de Territorio y Acción por el Clima (2022) en que los plazos se hallan clara y sobradamente sobrepasados, periclitados, en todos los sectores concernidos máxime para la fecha del acuerdo de suspensión de licencias de 28 de enero de 2022, motivo que inviabiliza completamente una acción de responsabilidad patrimonial por desclasificación de suelo urbanizable sin urbanizar a suelo no urbanizable.

**IV.3.-** Nos remitimos en suma, a cuanto ya señalamos en nuestro dictamen jurídico de 17 de marzo de 2021, cuya fundamentación no reproducimos en evitación de extensiones innecesarias a la vista de cuanto ya se expone en el

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

mismo, así como en los demás informes jurídicos emitidos sobre el particular. A nuestro modo de ver, la exhaustividad de los informes emitidos por el Departamento de Territorio y Acción por el Clima (2022) incluyendo el estudio jurídico de los sectores desde el prisma de la posible desclasificación de los mismos, nos lleva a adherimos a ellos, en general, por más que mantengamos nuestras reservas a las propuestas de reconocimiento de la responsabilidad por los gastos que se consideran para el sector 22 (ABERASTURI).

**V**

**POTESTAD DE PLANEAMIENTO Y LÍMITES (DOCTRINA TRIBUNAL SUPREMO).**

Parafraseando al Tribunal Supremo en su Sentencia número 1550/2020 de 19 de noviembre de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (Recurso de Casación 5958) que confirma la legalidad de una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao para responder a la cuestión general suscitada, hemos de dejar constancia de nuestros **posicionamientos jurisprudenciales en relación con los límites de la potestad de planeamiento**, debiendo citar al respecto la reciente [STS 1375/2020, de 21 de octubre \(JUR 2020, 303548\)](#) (ECLI:ES:TS:2020:3319, RC 6895/2018):

"Debemos ratificar, desde nuestra perspectiva, la citada potestad de planeamiento de las administraciones locales y autonómica ---a través del clásico procedimiento bifásico--- para ordenar las ciudades, pero también para proceder a la modificación de la ordenación establecida en un determinado momento.

Paradigmática en la materia fue la clásica STS de 9 de julio de 1991 (ECLI:ES:TS: 1991:7763, RA 2218/1990):

"En cuanto a la primera de las indicadas cuestiones será de significar que el planteamiento **es una decisión capital que condiciona el futuro desarrollo de la vida de los ciudadanos, al trazar el entorno determinante de un cierto nivel de calidad de vida**. En otro sentido, integra una **intensa regulación de la propiedad privada**, dibujada, así, con rango reglamentario en virtud de la habilitación establecida en el art. 76 del [Texto Refundido de la Ley del Suelo \(RCL 2015, 1699\)](#) en relación con la expresa dicción del art. 33.2 de la Constitución . De aquí deriva ya la trascendental importancia del procedimiento de elaboración de los planes, precisamente para asegurar su «legalidad, acierto y oportunidad» - [art. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo \(RCL 1958, 1258, 1469, 1504 y RCL 1959, 585\)](#) -. Entre sus trámites destacan aquellos que tienden a lograr la participación ciudadana, ya prevista en el art. 4.2 del Texto Refundido, y ampliada por el Reglamento de Planeamiento . Si esto era así antes de la Constitución, **hoy resulta seriamente reforzada tal participación**

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

**ciudadana por virtud de lo establecido en los arts. 9.2 y 105.a ) de la norma fundamental:** la intervención de los ciudadanos contribuye a dotar de **legitimidad democrática a los planes** - [Sentencias de 11 de julio \(RJ 1986, 5060\)](#) , [6 de noviembre \(RJ 1986, 7818\)](#) y [22 de diciembre de 1986](#) ; [18 de septiembre de 1987 \(RJ 1987, 7727\)](#) ; [28 de octubre de 1988 \(RJ 1988, 8303\)](#) ; [24 de julio de 1989](#) ; [30 de abril y 22 de diciembre de 1990 \(RJ 1990, 10183\)](#) ; [12 de febrero de 1991 \(RJ 1991, 948\)](#) ; etc.-. El principio de interpretación, conforme a la Constitución, de todo el ordenamiento jurídico - [art. 5.1](#) de la [Ley Orgánica del Poder Judicial \(RCL 1985, 1578, 2635\)](#) - ha de intensificar la importancia de los trámites que viabilizan aquella participación. En otro sentido es de destacar el carácter ampliamente discrecional del planeamiento -independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados-. Es cierto que el «genio expansivo del Estado de Derecho» ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. Así las cosas, existen alegaciones de rigurosa y pura oportunidad que hechas ante la Administración en un trámite de información pública pueden dar lugar a que aquélla modifique su criterio, en tanto que alegadas en la vía jurisdiccional pueden resultar inoperantes".

En nuestra [STS de 25 de marzo de 2010 \(RJ 2010, 4548\)](#) (ECLI:ES:TS:2010:2806 , RC 1385/2006), recordando la anterior [STS de 23 de febrero de 2010 \(RJ 2010, 3428\)](#) , entre otras muchas, pusimos de manifiesto la posibilidad de modificación del planeamiento urbanístico, con la **finalidad de conseguir ---en cada momento--- los intereses generales y colectivos de la ciudad**, señalando al respecto que "[l]as posibilidades del **"ius variandi"** en el ámbito urbanístico que nos concierne, y los criterios al respecto de la Sala, en relación con el equilibrio necesario en tal operación de cambio, también son sobrada y suficientemente conocidos y reiterados: "ciertamente la ordenación urbanística ha de tratar de conjugar dos principios fundamentales, bien el de estabilidad y seguridad jurídicas, bien de modificación, revisión o incluso nuevo planteamiento, pues si bien es atendible la necesidad de permanencia de los Planes (con vocación de permanencia como señala el [artículo 45](#) de la Ley del Suelo ), ello no debe conllevar posiciones y situaciones inmovilistas, en franca contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, económicas, ideológicas, políticas, entre otras, que van a manifestarse en orden a nuevas necesidades y conveniencias, y con respecto a las que la normativa urbanística debe dar adecuado cauce y desarrollo. (...) Y ello es así pues **una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las futuras necesidades y conveniencias podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales al interés público y privado**. Reconociéndose, por tanto, la potestad de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular ex novo un planeamiento urbanístico, debe centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad **debe estar suficientemente justificada, y apoyada en datos objetivos**, para impedir que la impropiidad en el ejercicio de que el ius variandi, atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce".

Por su parte, en la [STS de 12 de diciembre de 2014 \(RJ 2014, 6555\)](#) (ECLI:ES: TS:2014: 5164, RC 3058/2012) ---recordando las anteriores [SSTS de 30 de octubre de 2013 \(RJ 2013, 7940\)](#) (RC 2258/2010 ), [26 de julio de 2006 \(RJ 2006, 6330\)](#) (RC 2393/2003 ), [30 de octubre de 2007 \(RJ 2008, 1327\)](#) (RC 5957/2003 ) y [24 de marzo de 2009 \(RJ 2009, 1709\)](#) (RC 10055/2004 ), entre otras---, hemos insistido, en lo siguiente:"Las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal".

Más en concreto, en la [STS de 20 de abril de 2011 \(RJ 2011, 3652\)](#) (ECLI:ES:TS:2011:2284 , RC 1735/ 2007) declaramos:"La potestad para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística no es sólo una potestad, sino que **constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso lo exijan**, como señala el artículo 156.d) del Reglamento de Planeamiento . Estas circunstancias del caso vienen representadas por la satisfacción de los intereses generales, que pueden demandar los cambios precisos para mejorar y perfeccionar la ordenación del suelo. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, para **realizar los ajustes necesarios a las exigencias cambiantes del interés público**. Esta doctrina tradicional, y consolidada por la jurisprudencia de esta Sala, sobre el ejercicio del "ius variandi" no está exenta de límites. Así, los contornos dentro de los cuales se ha de mover la decisión del planificador son, quizás el más significativo, la proscripción de la arbitrariedad, pues la decisión tiene un carácter discrecional, pero nunca arbitrario, de modo que resultan de aplicación las técnicas tradicionales del control de los actos discrecionales, como el control de los hechos determinantes, la motivación y no incurrir en desviación de poder. Además, ha de ajustarse en tal planificación al interés público que constituye el epicentro de toda su actuación, siempre tomando en consideración la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad, ex [artículo 33.2](#) de la [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) ".

Por último, tenemos que hacer referencia a nuestra [STS 1561/2017, de 17 de octubre \(RJ 2017, 4876\)](#) (ECLI:ES:TS:2017:3653 , RC 3447/2015): (...) "Para resolver la cuestión planteada en estos términos se ha de tener presente que la Administración dispone de un **amplio margen de discrecionalidad** en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanística. Así se entiende que es la Administración con competencia en materia de ordenación urbanística la que asume monopolísticamente la tarea de observar el progreso de las necesidades de la ciudad y ofrecerles soluciones que considere más acordes para la mejor satisfacción en último término de los intereses generales de la comunidad. Como consecuencia de lo anterior se deduce la proscripción generalmente considerada de alteración del planeamiento en base a pronunciamientos judiciales, que solo deben valorar con arreglo a su función revisora, la conformidad a derecho del planeamiento, y en su caso anularlo sin sustituirlo por prescripciones propias, usurpando la genuina función de la Administración planeadora, lo que determina que no sean atendibles en sede jurisdiccional pretensiones que persigan la mutación del planeamiento mediante la sustitución de sus determinaciones.

Como toda potestad de ejercicio discrecional por la Administración, ésta se sujeta a las prescripciones de los artículos 9.3 ) y 103.1 de la CE , en la medida que el primero proscribiera la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, con sometimiento a la Ley y al Derecho, y el segundo impone a las Administraciones que sirvan con objetividad los intereses generales. En concordancia con estos mandatos constitucionales de genérica aplicación a la actividad de las Administraciones, se deduce que el ejercicio del ius variandi urbanístico debe estar presidido por el respeto a los principios de congruencia, racionalidad y proporcionalidad, y en concreto debe evitar la indeseada discordancia entre la solución elegida y la realidad a la que se aplica, como advirtió en su día la STS de 28 de marzo de 1990.

Así, la potestad de planeamiento es una potestad discrecional de la Administración, que como indica el Tribunal Supremo debe observarse dentro de los principios del art. 103 de la

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

Constitución; de tal suerte que el éxito de una impugnación de la potestad de planeamiento, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, la estabilidad, la seguridad jurídica, con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones. En igual sentido la [sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991 \(RJ 1991, 5737\)](#) destaca el carácter ampliamente discrecional del planeamiento, independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados. Es cierto que el genio expansivo del Estado de Derecho, ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que **hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial.** La misma sentencia haciendo una referencia concreta a la [sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1977 \(RJ 1977, 3502\)](#) subraya la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan, art. 12,3,a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento y advierte que la Memoria integra ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento".

No hay duda de que, en las grandes ciudades, se ha evolucionado de la tradicional técnica ---o sistema--- de los ensanches, a la ciudad compacta, en la que la renovación, la regeneración y la rehabilitación de la ciudad se convierten en sus elementos esenciales de transformación; como hemos expuesto, entre otras, en la misma STS antes citada, se trata de potenciar la denominadas "Actuación de dotación" , para, de esta forma, "mejorar ciudad" ; actuaciones con las que se consigue «una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia» .

En gran medida, el urbanismo de las grandes ciudades consiste hoy --ha evolucionado--- en **tratar de mejorar la ciudad, adaptándola a las nuevas realidades, determinando nuevas centralidades, pero manteniendo su esencialidad. Esta es la clave y el sentido del planeamiento urbanístico actual que, obviamente, adapta la ciudad a las nuevas exigencias, respondiendo así a los cambiantes intereses generales de la misma.** En esta línea nos hemos manifestado en la [STS de 24 de junio de 2015 \(RJ 2015, 4817\)](#) (ECLI:ES:TS:2015:2916, RC 3657/2013):

"La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de Suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio \(RCL 2008, 1260\)](#) , pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, **insistiendo en la regeneración de la ciudad existente** frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico. El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada».

Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales, cuya persecución debe adaptarse «a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2). La realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

sostenible y los derechos y deberes enunciados en el título I, la Ley de 2008, se consigue mediante la definición de unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. En síntesis:

a) **Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).**

b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b).

c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c)".

**La Nueva Agenda Urbana** (aprobada en el Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible ---Hábitat III--- celebrada en Quito el 20 de octubre de 2016, y ratificada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, de 23 de diciembre de 2016), expone y presenta un cambio de paradigma en esta materia, señalando en su Prólogo:

"En esta era en la que vivimos un crecimiento sin precedentes de la urbanización, y en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y otros acuerdos y marcos mundiales para el desarrollo, hemos llegado al momento decisivo en que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. **Si está bien planificada y bien gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible**, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados".

## VI

### **HACIA UNA CIUDAD COMPACTA, COMPLEJA Y COHESIONADA.**

**VI.1.-** Conforme a los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento aprobados por la Corporación Municipal en el Pleno de 1 de julio de 2022 a que se debe la elaboración del proyecto de Plan General de Ordenación Urbana de VITORIA-GASTEIZ y más en concreto, al **Objetivo Estratégico 1** alineado con la Agenda Urbana 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible, la potestad de

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

planeamiento se dirige a la consolidación de una **ciudad compacta, compleja y cohesionada**.

El punto de partida se concentra en que el Plan General de Ordenación Urbana vigente responde a las problemáticas detectadas en el momento de su redacción, previsiones que, con el paso de los años, se revelan sobredimensionadas para las necesidades actuales, mostrando una ciudad inacabada y con una oferta de suelo residencial y productivo excesivo a la luz de las estimaciones actuales. Destaca que la capacidad de viviendas previstas en el Plan General de Ordenación Urbana vigente (año 2000) a pesar de sus veinte años de vigencia, aun superan ampliamente las estimaciones del propio Gobierno Vasco sobre necesidades de vivienda en la actualidad (2022). La incorporación de población a los nuevos barrios de Lakua, Salburua y Zabalgana produce tensiones, con desconexión entre zonas y pérdida de masa crítica en el centro de la Ciudad. El reparto de la población por un territorio más extenso provoca retos en aspectos relacionados con la movilidad (transporte público y necesidad el uso del vehículo privado), el comercio de barrio, mantenimiento de los servicios y dotaciones, ... etc.

Es interesante destacar la definición del modelo de ciudad que se describe en la memoria del vigente Plan General, tanto en sus propuestas de carácter general como en la definición de las distintas tipologías en el entorno de la ciudad. Cuando describe en sus principios generales la búsqueda de la mixticidad, se está refiriendo a la diversidad de tipologías constructivas, justificando la riqueza de los espacios o remansos de tranquilidad que la baja densidad aportan a la ciudad. También en la descripción de las distintas áreas de ciudad llega a puntualizar lo siguiente sobre la edificación en baja densidad:

*Su carácter claramente extensivo, tanto por el gran consumo de suelo que realizan como por la propia concepción del tejido, dispersión frente a concentración, dificultan su inserción en la ciudad. Estas tipologías han de generar a la vez áreas suficientemente extensas que permitan el mantenimiento de sus características en el caso de que se vieran envueltos por otros tejidos diferentes. Pueden constituir islas, pero éstas han de contar con un tamaño-umbral suficiente.*

Esta concepción de la ocupación de suelo como un recurso infinito, viene a reflejar la diferencia en los principios rectores de los modelos actuales, tanto a nivel legislativo como en los procesos de desarrollo de los modelos territoriales de ordenación comarcal y sectorial. La nueva consideración del medio rural como un elemento básico en los procesos de calidad del territorio y como consecuencia en

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

los propios ciudadanos, se centra en la necesaria justificación de los procesos de ocupación y antropización del suelo.

Los procesos de colonización de suelo por la ciudad se han desarrollado por su facilidad a lo largo de la historia preferentemente en las zonas llanas próximas a la ciudad, precisamente por su facilidad y reducción de costes en su ejecución, pero a su vez, estos suelos se corresponden, y en el caso de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, con terrenos de cultivo de alto valor agrológico. Esta situación se corresponde precisamente con los sectores que se pretenden desclasificar, los cuales por sus características se equiparan con los identificados por el Plan Territorial Agroforestal como suelos de Alto Valor Estratégico dentro de la categoría Agroganadera y campiña. Precisamente este instrumento de ordenación establece el carácter estratégico de esta categoría y la obligación de preservarlo o justificar su transformación siguiendo los principios de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

A lo largo de los años de vigencia del plan, el ayuntamiento, consciente de la problemática generada por un modelo expansivo e ineficiente en términos de sostenibilidad de las infraestructuras y servicios, inició sendos procesos de redensificación de las expansiones de Salburua y Zabalgana, incorporando importantes incrementos de viviendas. Por tanto, la revisión del modelo no se afronta como un cambio repentino sino como consecuencia de unos resultados contrastados en el tiempo, donde los distintos diagnósticos realizados han venido a constatar una nueva estructura de ciudad.

Por ese motivo y ante el presente escenario el nuevo Plan propone fijar unos nuevos criterios orientados hacia la compacidad de una ciudad relacionada con sus actividades diversas y mixtas, fomentando una vida accesible y saludable para sus habitantes. Se apuesta por la compactación y redensificación de la ciudad, evitando la colonización de nuevos sectores o áreas previstas en el Plan General vigente y que no han sido desarrolladas hasta la fecha. Apostar por la ciudad compacta favorece la movilidad sostenible, permite impulsar los movimientos de pequeñas distancias, el transporte público y los modos alternativos o blandos de movilidad, e impulsa los aparcamientos intermodales con la red de tranvía y el BEI para evitar movimientos innecesarios en el centro de la ciudad.

Se trata, por tanto, de entender la ciudad mixta no como un conjunto de tipologías constructivas diferentes como plantea el PGOU vigente sino como una ciudad diversa y rica en cuanto a los usos y actividades que sobre ella se desarrollan. El cumplimiento de las edificabilidades mínimas de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y urbanismo está orientado hacia este principio, ya que solo se puede

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

hablar de una ciudad eficiente cuando ésta se configura sobre una estructura con la suficiente carga de población que permita el aprovechamiento de unos servicios públicos sostenibles, comercio cercano y vida social.

Trabajar con la perspectiva de mejorar la relación entre los distintos barrios de la ciudad para conseguir una trama coherente e integradora es el objetivo prioritario en los escenarios actuales. La ocupación de suelos que no atiendan a estos objetivos, o incluso que puedan agravar las problemáticas detectadas en la actualidad, debe evitarse en el nuevo modelo del Plan General.

Se plantea, por lo tanto, y entre otras medidas, la desclasificación de los sectores no urbanizados a la vez que se recalifican parcelas de equipamiento vacantes con el fin de incrementar la compacidad de los barrios y centros de la Ciudad. En el caso de los pueblos regidos por los concejos, se desclasifican igualmente los sectores de suelo urbanizable no desarrollados por existir suficiente capacidad de crecimiento en los suelos urbanos (dentro del OE 2 de impulso y protección del medio rural y los pueblos) y con ello se incide en la preservación y protección del medio natural, así como en el refuerzo de la rehabilitación del patrimonio edificado como modo de reducción de la movilidad y del consumo de recursos energéticos (OE 4. Un territorio sostenible y energéticamente eficiente).

**VI.2.-** En este contexto, el propio acuerdo plenario municipal de 28 de enero de 2022 por el que se aprobó la suspensión del otorgamiento de licencias (B.O.T.H.A. 17, de 9 de febrero de 2022) señalaba que el número de viviendas aun por construir con arreglo al vigente Plan General de Ordenación Urbana de VITORIA-GASTEIZ (año 2000) representaba un número de 30.391 (fuente UDALPLAN 2020) mientras que la capacidad residencial máxima a prever por el planeamiento municipal conforme a los criterios establecidos en el Decreto 128/2019 de 30 de julio de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (B.O.P.V. de 24, de septiembre de 2019) no supera un total de 24.080 unidades evidenciando un desfase por **exceso de más de seis mil viviendas** lo que, por otra parte, resulta vinculante o límite infranqueable para la potestad municipal de planeamiento (disposición transitoria cuarta y anexo II, -artículo 13- de las normas de aplicación del mencionado Decreto 128/2019).

Si nos fijamos en los pueblos, con exclusión de los integrados en la Ciudad que son Aretxabaleta, Abetxuko, Armentia, Betoño, Ali y Gardelegi, sobre un total de 1.984 viviendas existentes, el vigente Plan General de Ordenación Urbana (2000) prevé la construcción de 2.697 nuevas viviendas de las que 1.692 se sitúan en los sectores de Suelo Urbanizable cuya desclasificación se propone.

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

Y los sectores urbanizables pero no urbanizados de la Ciudad, que se desclasificarían pasando a constituir suelos no urbanizables, representan un número de viviendas de 294 del Sector 17 (AMPLIACIÓN SAN PRUDENCIO) y de 316 del Sector 18 (ELORRIAGA-ARKAUTE) que sumadas a las desclasificaciones de los sectores de los pueblos, no superarían la cantidad de 2.302 viviendas (dos mil trescientos dos) que no alcanza al número de las seis mil viviendas de exceso actual de previsión.

Por su parte, la recalificación a usos residenciales de parcelas de equipamiento vacantes y sobrantes en los suelos urbanos supondrían un máximo de 10.521 viviendas nuevas (diez mil quinientos veintiuna viviendas), que si bien resultarían coherentes con el criterio o modelo de ciudad compacta aumentarían el exceso del número de viviendas autorizable con arreglo a las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (Decreto 128/2019). Estas recalificaciones de parcelas de equipamiento además, podrían incidir en procesos reparcelatorios exigiendo su adaptación o provenir de actuaciones incluso expropiatorias que podrían generar derechos de reversión en los términos previstos en el artículo 47 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre (B.O.E. 261, de 31 de octubre) por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

**VI.3.-** Aun con las disfunciones que acabamos de reseñar y que habrán de irse resolviendo en el largo proceso de tramitación de la Revisión hasta su aprobación definitiva por parte de la Corporación Municipal y su entrada en vigor tras la publicación de su normativa en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de ÁLAVA, la apuesta por la desclasificación de los suelos urbanizables de carácter residencial no urbanizados a favor del incremento de densidad de los barrios y suelos clasificados como urbanos, constituye en nuestra opinión, una necesidad irrenunciable consecuencia, precisamente y como ya se ha señalado, de un vigente Plan General de Ordenación Urbana claramente sobredimensionado en este aspecto. Tal situación se debió a un proceso común en el conjunto del Estado que la doctrina ha calificado como de **planeamiento urbanístico expansivo característico de la burbuja inmobiliaria que tuvo lugar entre los años 1997 y 2007**<sup>1</sup>. El peso del sector de la construcción en el Producto Interior Bruto había pasado del 4,7% en 1997 al 9,3% en 2007. La crisis de las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos (agosto de 2007) conllevó una falta de liquidez en el sistema financiero produciendo un estrangulamiento del crédito hipotecario y

<sup>1</sup> Por todos, Eduardo De Santiago e Isabel González García del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Universidad Politécnica de Madrid respectivamente. “Clasificación y desclasificación de suelo: las dificultades del urbanismo de la <<goma de borrar>> en el contexto de la resaca posterior a la crisis inmobiliaria. Año 2021. Consultable en internet.

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

con ello, a una reducción súbita de la demanda dando lugar a un excedente de viviendas a vender que en 2009 alcanzaba las 649.780 unidades. El planeamiento urbanístico tuvo mucho que ver con esta crisis inmobiliaria puesto que posibilitó una amplia y generosa clasificación de suelo producto de un posicionamiento ideológico de partida según el cual cuanto más suelo se clasificaba, más oferta había y con ello se reducían los precios lo que obviamente resultó letal. De ahí, la necesidad actual de revertir en lo posible, esa tendencia expansionista, hacia un planeamiento más racional que concentre sus actuaciones en los suelos que cuentan ya con los servicios urbanísticos indispensables (suelos urbanos) apostando además de manera decidida por la regeneración y la rehabilitación urbana<sup>2</sup>. Verdaderamente no disponemos de mecanismos jurídicos precisos que puedan ser utilizados en esa labor que se ha dado en denominar como decrecimiento, urbanismo reparador, estrategias de decrecimiento o urbanismo regenerativo. Se trata de desclasificar suelo innecesario (especialmente el urbanizable) tal y como por ejemplo posibilitó el Parlamento de la Comunidad de Castilla y León al incluir una disposición adicional tercera en la Ley 7/2014 de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (B.O.E. 239, de 2 de octubre), estableciendo una serie de plazos cumplidos los cuales, los suelos urbanizables que no tuviesen aprobado su correspondiente planeamiento de desarrollo pasarían a clasificarse como suelo rústico común. Y en la misma línea, el Gobierno de la Generalidad de Catalunya promueve en la actualidad un Plan Director Urbanístico de revisión de los suelos no sostenibles del litoral de Malgrat de Mar a Alcanar que propone desclasificaciones que alcanzarán a más de setenta mil viviendas. En nuestra Comunidad Autónoma en ese ámbito supramunicipal no se han adoptado medidas similares quizás por la razón de que nuestro territorio es relativamente pequeño, no sufre una presión turística o una demanda residencial tan acusada y el Urbanismo de las últimas décadas ha sido, probablemente, más atento y cuidadoso con la inestimable intervención al efecto de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco garante el control de los crecimientos residenciales.

---

<sup>2</sup> Resultan muy reveladores los datos que ofrece el profesor Jesús Alejandro Fernández Fernández de la Universidad CEU Cardenal Herrera de Valencia en el artículo titulado “Decrecimiento Urbano. La desclasificación urbanística como motor para el cumplimiento de la Agenda Urbana Española. Consultable en internet.

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

**VII**

**PERSPECTIVAS PUNTUALES**

**VII.0.-** Descendiendo desde lo general a lo puntual o particular, y considerando además algunas cuestiones de tal naturaleza que se han ido suscitando a lo largo de los últimos tiempos, trataremos de adelantar nuestra visión o perspectiva respecto de algunas de ellas lo que hacemos a continuación.

**VII.1.-** Los informes elaborados por el Departamento de Territorio y Acción por el Clima (2022) ya referidos en los apartados precedentes, incluyen las referencias a los **avales depositados por las Juntas de Compensación (ahora de Concertación)** de diferentes sectores cuya desclasificación se propone. Estos avales se concretan en el aval de 925.215,25 € prestado en fecha de 19 de diciembre de 2011, por la Junta de Concertación del Sector 30 (BERROSTEGUIETA); el prestado por el Sector 36 (HUETO ABAJO) el 25 de febrero de 2008 por importe de 56.000 €; el del Sector 42 (MIÑANO MAYOR) depositado el 18 de diciembre de 2007 por importe de 207.999,23€; el del Sector 44 (ILARRAZA) prestado el 10 de julio de 2008 por importe de 25.000 €; y los depositados por la Junta de Concertación del Sector 51 (VILLAFRANCA) el día 22 de febrero de 2010 por importes de 66.496 €; 23.701,45 € y 4.848,26 €. A ellos cabría añadir alguno como el prestado este mismo año (2022) por el Sector 17 (AMPLIACIÓN SAN PRUDENCIO SUR).

No disponemos de los concretos contratos de garantía ni de los documentos de aval en cuestión. Suponemos que se trata de las garantías previstas en el artículo 160.6 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco que la propiedad ha de prestar ante la Administración por los compromisos que asume en el Sistema de Concertación. Sin perjuicio de sus formalidades y condiciones propias de la normativa mercantil, nos moveríamos en el campo del contrato de fianza contemplado en los artículos 1822 y siguientes del Código Civil y su extinción habría de producirse en cuanto desapareciera la causa o razón que se avala. A este respecto, una eventual desclasificación del sector que conllevaría esta extinción (a salvo responsabilidades adquiridas con antelación a la misma) no tendría efectos hasta la definitiva aprobación y entrada en vigor del nuevo Plan General de Ordenación Urbana que produjera tal desclasificación (artículo 91 Ley 2/2006 y 29.4 del Decreto 46/2020 de 24 de marzo del Gobierno Vasco -B.O.P.V. 63, de 31 de marzo). Y será a partir de entonces cuando, en su caso, cabría observar la indemnización de los costes financieros en los términos previstos en

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. A nuestro modo de ver, el acuerdo municipal de 22 de enero de 2022 (B.O.T.H.A. 17, de 9 de febrero de 2022) de suspensión de licencias no es causa de extinción de los avales puesto que con el mismo no desaparece su razón de responder a los compromisos asumidos. Cuestión distinta sería que atendiendo a las circunstancias la Administración Municipal (acreedora) y la propiedad (deudora) alcancen algún acuerdo de extinción y devolución de los avales que se ajuste a la legalidad y no resulte lesivo para terceras personas o entidades.

**VII.2.-** Otro de los supuestos de futuro planteados, es el referente a cómo opera la desclasificación, si se produce, ante suelos y terrenos que ya han sido objeto de un proceso de reparcelación dando lugar a terrenos de cesión y a fincas edificables resultantes debidamente inscritas en el correspondiente Registro de la Propiedad. Es el caso, por ejemplo, del Sector 36 (HUETO ABAJO) que el informe correspondiente del Departamento de Territorio y Acción por el Clima trata expresamente. Se inscribió en el Registro de la Propiedad número 1, el 27 de octubre de 2010 pero los suelos en su situación física, están como lo estaban antes del inicio del procedimiento. Igualmente ocurre en el caso del Sector 45 (OTAZU) cuyo proyecto reparcelatorio lo aprobó definitivamente la Junta de Gobierno Local en su sesión de 3 de octubre de 2006. El mencionado informe municipal apunta a la necesidad en tales casos, de una “reparcelación inversa” o “reversión de la reparcelación” (Resolución de 17 de septiembre de 2020 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública-B.O.E. 265, de 7 de octubre de 2020- que ya citamos y transcribimos en nuestro informe jurídico de 17 de marzo de 2021-). Verdaderamente, estas situaciones resultan muy complejas puesto que es posible, por ejemplo, que haya habido cambios en las titularidades de las fincas o en las cargas inscritas sobre las mismas con la entrada de terceras personas o entidades interesadas. Nosotros apuntábamos a que la reparcelación inversa podría tramitarse por la autoridad competente (en este caso el Ayuntamiento) con la participación de todas las personas interesadas. Pensamos que podría hacerse bien a instancia o bien de oficio máxime en atención a que las parcelas objeto de cesión (viales, espacios libres, zonas verdes...) habrían perdido su calificación (su destino) e incluso habrían perdido la causa misma de la cesión que vendría representada por la edificabilidad reconocida. En tales circunstancias mantener el resultado del proceso reparcelatorio podría resultar injusto e inadecuado máxime cuando el suelo pasaba a clasificarse como no urbanizable. Sin embargo, el informe emitido por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento el 21 de diciembre de 2021 discrepa con nosotros, entendiéndose que habría que producirse a través de una modificación del

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

proyecto de reparcelación y que la participación de los afectados exigiría que prestaran todos ellos su conformidad.

**VII.3.-** Por referencia al malestar públicamente manifestado por la propiedad de diversos sectores incluidos en la propuesta de desclasificación (especialmente el Sector 17 “AMPLIACIÓN SAN PRUDENCIO SUR), desde hace tiempo se ha venido planteando la posibilidad de **“permutas” o de “trasferencias” de edificabilidad** desde los sectores desclasificados a otros sectores o ámbitos de la Ciudad. De hecho el 11 de marzo de 2020 el Consejo Rector del Sector 17 aprobó una alegación o sugerencia a formular ante el Avance de la Revisión, con propuesta elaborada por el arquitecto Sr. Peñalba Garmendia, que propugnaba la concentración de la edificabilidad total de los sectores 17, 18 y 30 en el actual Sector 17. Por otra parte, en la sugerencia formulada por el Colegio de Arquitectos Vasco Navarro (número 27, de 6 de julio de 2020) se propone el “trasvase de aprovechamiento a otros ámbitos de la ciudad donde sea necesario compactar y cohesionar espacios”.

En nuestra opinión, las permutas o transferencias de edificabilidad no resultan legalmente viables en el caso de la desclasificación de los sectores y ello por el hecho de que una vez producida tal desclasificación pasando los suelos a no urbanizable, la supuesta edificabilidad también se volatiliza especialmente, como es el caso, cuando la misma no se halla patrimonializada por la transformación urbanística de los terrenos (artículo 7 y concordantes del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 31 de octubre de Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana). No nos hallamos en el caso de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico que se auspició en la legislación del Suelo de 1992 entre suelos que mantenían la clasificación urbanística adecuada dentro de las llamadas áreas de reparto, sino de suelos que pierden una teórica edificabilidad reconocida por el planeamiento al pasar a clasificarse como no urbanizables.

Sentado lo anterior, no obstante, si cabría la realización de “permutas de suelo” que podrían tener distintas clasificaciones urbanísticas y hallarse ubicados en lugares distantes. Incluso cabría permutar suelo por edificabilidad conforme a los términos previstos en los artículos 33 y siguientes del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio (B.O.E. número 175, de 23 de julio). Las permutas de terrenos públicos, de naturaleza patrimonial, constituyen la excepción a la licitación por subasta (artículo 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio -B.O.E. 161, de 7 de julio-) pero hace necesaria una equivalencia de valores entre los bienes permutados.

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

Habría que matizar no obstante esta aseveración, si los bienes municipales estuvieren adscritos al Patrimonio Municipal del Suelo (artículo 113 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco) pues en tal caso el destino preferente sería el de la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (artículo 115), salvo que el planeamiento los hubiera calificado para otro destino lucrativo en cuyo caso cabría la permuta o la enajenación por concurso (artículo 116 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo).

Sobre este último particular, procede recordar que en la segunda fase del proceso participativo REimagina 2 en relación a las desclasificaciones se planteaba su relación con las redensificaciones y se proponía que “el ayuntamiento pueda quedarse con el aprovechamiento urbanístico de esos 2/3, desclasificar suelo si hace falta y trasladar ese aprovechamiento a otros lugares para rellenar huecos de una manera sencilla” añadiendo que podría trasladarse a una cooperativa de cesión de uso por ejemplo (suponemos que se refiere a las entidades de la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015 de 18 de junio de Vivienda de Euskadi –B.O.P.V. 119, de 26 de junio-). En la misma acta se concluye que “de esta manera se evita que los propietarios particulares y los grandes propietarios manejen toda la política del suelo”.

A este respecto, el artículo 117.b) de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco posibilita la enajenación directa, sin necesidad de concurso, entre otras, a las cooperativas y otras entidades que promuevan la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública lo que incluso podría hacerse por debajo del valor o también de manera gratuita.

**VII.4.-** Por último, tenemos constancia de la formulación de diversos procedimientos jurisdiccionales contencioso administrativos interpuestos por los sectores 17 (AMPLIACIÓN SAN PRUDENCIO SUR) contra el silencio negativo por la no emisión de certificación administrativa de su reparcelación o contra la anulación de la adjudicación de la obra del “extracto ronda sur” que no tendrán otros efectos que los debidos a las mencionadas actividades (inscripción y adjudicación). Los recursos jurisdiccionales interpuestos contra el acuerdo municipal de suspensión de licencias (28 de enero de 2022) también por el Sector 41 (MENDOZA) en el supuesto hipotético (que consideramos poco probable) de anulación tampoco tendría, a nuestro entender y desde el prisma actual en el que nos hallamos, mayores efectos siempre que la tramitación de la Revisión siguiera adelante con la aprobación inicial y trámites sucesivos. No concebimos ni contemplamos otro escenario en el que no haya nuevo Plan General (al menos en muchos años) y se mantengan en vigor planes parciales absolutamente

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

vencidos en sus plazos y en sus propias determinaciones, pues ello obligaría a otras actuaciones públicas y conllevaría, posiblemente, otras consecuencias jurídicas.

**VIII**

**CONCLUSIONES**

En mérito de cuanto antecede, procede la sucinta formulación de las siguientes conclusiones:

**Primera.**- Atendiendo a que los plazos previstos para el desarrollo y transformación urbanística se hallan absolutamente periclitados o vencidos y al hecho de que tal transformación urbanística no se ha materializado, entendemos que la desclasificación de los sectores urbanizables de carácter residencial relacionados en el acuerdo municipal de suspensión de licencias de 28 de enero de 2022 (B.O.T.H.A. número 17, de 9 de febrero de 2022) no producirá ninguna responsabilidad patrimonial indemnizatoria por parte del Ayuntamiento de VITORIA-GASTEIZ, a salvo algunos gastos inútiles que habrán de reclamarse, acreditarse y acomodarse a los supuestos de indemnización legalmente previstos sobre el particular. Cualquier reclamación al respecto, además, habrá de producirse cuando se haga efectiva, en su caso, la desclasificación lo que no acaecerá hasta la aprobación definitiva y entrada en vigor del nuevo Plan General de Ordenación Urbana.

**Segunda.**- Sentado lo anterior, y siguiendo los criterios establecidos en el acuerdo plenario municipal de 1 de julio de 2021, consideramos que la desclasificación de los mencionados sectores urbanizables de carácter residencial resulta ineludible desde el punto de vista del interés público y en aras a superar el sobredimensionamiento del planeamiento general vigente del año 2000, y a constituir VITORIA-GASTEIZ en una ciudad compacta, compleja y cohesionada en términos de sostenibilidad medioambiental y máxima adecuación a sus necesidades sociales actuales.

**La desclasificación de sectores urbanizables en la Revisión del PGOU de VITORIA-GASTEIZ, en fase de aprobación inicial del documento**

**Tercera.-** Respecto de determinadas cuestiones puntuales que se vienen planteando, los avales hasta la fecha prestados y que hayan de quedar sin efecto por la desclasificación habrán de devolverse entonces con los intereses que procedan desde la desclasificación, sin perjuicio de acuerdos voluntarios acordes con la legalidad que pudieren anticipar su extinción. Los proyectos de reparcelación inscritos o no, que queden en la práctica sin efecto, podrán ser objeto de reversión. No existe posibilidad de permuta o transferencia de edificabilidad de un sector desclasificado a otro suelo por cuanto que la desclasificación a suelo no urbanizable suprime tal edificabilidad. Cabrían permutas de inmuebles de acuerdo con la legislación de Patrimonios Públicos de Suelo o reglamentación de bienes municipales.

En VITORIA-GASTEIZ, a 27 de julio de 2022.