

Roj: **STS 270/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:270**Id Cendoj: **28079130052017100032**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **5**Fecha: **23/01/2017**Nº de Recurso: **3754/2015**Nº de Resolución: **79/2017**Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En Madrid, a 23 de enero de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 3754/2015 interpuesto por D. Hector Justino , D. Nicolas Jesus , D<sup>a</sup>. Esmeralda Rafaela , D<sup>a</sup>. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , D<sup>a</sup>. Ofelia Vanesa , D. Eutimio Urbano y D. Estanislao Urbano , representados por la procuradora D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Luisa Estrugo Lozano y asistidos de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, en fecha 9 de octubre de 2015, en el recurso contencioso-administrativo 59/2014 , sobre plan general de ordenación urbana. Han sido partes recurridas la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y asistida por la letrada de sus servicios jurídicos y el Ayuntamiento de Burgos, representado por la procuradora D<sup>a</sup>. Marta Cendra Guinea y asistido de letrado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Ante la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se ha seguido el Recurso contencioso-administrativo 59/2014 promovido por D. Hector Justino , D. Nicolas Jesus , D<sup>a</sup>. Esmeralda Rafaela , D<sup>a</sup>. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , D<sup>a</sup>. Ofelia Vanesa , D. Eutimio Urbano y D. Estanislao Urbano , en el que ha sido parte demandada la Junta de Castilla y León y como codemandado el Ayuntamiento de Burgos, contra la Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, por la que fue aprobado definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León 70, de 10 de abril de 2014).

**SEGUNDO.-** Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 9 de octubre de 2015 , cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Se desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 59/2014 interpuesto por D. Nicolas Jesus , D<sup>a</sup>. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , D<sup>a</sup>. Ofelia Vanesa , D. Estanislao Urbano , D<sup>a</sup>. Esmeralda Rafaela y D. Eutimio Urbano , representados por el procurador D. Elías Gutiérrez Benito y defendidos por el letrado D. Alfonso Codón Herrera, contra el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos publicado el pasado día 10 de abril de 2014, en el Boletín Oficial de Castilla y León núm. 70, aprobado mediante Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo.

No se imponen las costas causadas en este pleito a ninguna de las partes".

**TERCERO.-** Notificada dicha sentencia a las partes, la representación procesal de D. Hector Justino , D. Nicolas Jesus , D<sup>a</sup>. Esmeralda Rafaela , D<sup>a</sup>. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , D<sup>a</sup>. Ofelia Vanesa , D. Eutimio Urbano y D. Estanislao Urbano presentó escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 13 de noviembre de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.



**CUARTO.-** Emplazadas las partes, la representación procesal de D. Hector Justino , D. Nicolas Jesus , D<sup>a</sup>. Esmeralda Rafaela , D<sup>a</sup>. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , D<sup>a</sup>. Ofelia Vanesa , D. Eutimio Urbano y D. Estanislao Urbano compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formuló en fecha 23 de diciembre de 2015 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala dicte sentencia con estimación de este recurso, casando la sentencia recurrida y declarando su nulidad, con los pronunciamientos previstos en el artículo 95 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, se resuelva sobre el fondo del asunto acordando:

- La infracción, por no aplicación por la sentencia de instancia de la doctrina jurisprudencial, en torno a aspectos citados en la demanda.

- El quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por defectos formales de la sentencia, al incurrir en falta de claridad y precisión, así como en incongruencia omisiva, al no analizar ni motivar por qué no aplica, a los terrenos comprendidos en el artículo 257 impugnado, lo señalado en el artículo 252 c) iii; artículo 4, apartado 5 y artículo 252 c) iv) de la propia Normativa Urbanística del Plan, dejando imprejuzgada la pretensión planteada.

- La infracción, por no aplicación por la sentencia de instancia, de la doctrina jurisprudencial, citada en la demanda, en torno al "*ius variandi*" del planificador urbanístico, así como en relación a la doctrina jurisprudencial, también citada, que determina "al planificador no le está permitido apartarse de la realidad de los hechos, inventarlos o desfigurarlos para justificar su decisión, éstos han de existir, tanto ahora como en el pasado, y han de venir amparados por informes técnicos", así como de la doctrina también citada en la demanda, que señala "que la potestad de alteración de los Planes no queda vinculada por las ordenaciones anteriores".

- La infracción de lo dispuesto en el art. 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , "al interpretar y valorar la sentencia, de forma ilógica y arbitraria, los documentos públicos obrantes en el expediente administrativo".

- La infracción de lo dispuesto en los artículos 405.2 , 326.1 , 427.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

- La infracción de lo dispuesto en los artículos 216 y 427.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, por tanto, del artículo 60.4 de la LJCA .

- La infracción de lo dispuesto en el artículo 217.7 de la LEC .

- La infracción de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la CE .

- La infracción de lo dispuesto en el artículo 281.4 de la LEC .

- La infracción e inaplicación, habiendo sido citado en la demanda y siendo relevante del fallo, del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), así como sus principios inspiradores, tras la modificación de dicho artículo, por el artículo primero punto ocho de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre , de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

- La infracción e inaplicación, habiendo sido citado en la demanda y siendo relevante del fallo, de la legislación del Estado contenidos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su jurisprudencia, y el Decreto 3400/1972 de 30 de noviembre, aplicable a la Cartuja de Miraflores.

- La infracción e inaplicación, habiendo sido citado en la demanda y siendo relevante del fallo, del artículo 10 apartado 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008 (hoy art. 20.2 del RDL 7/2015 ) por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

- La infracción e inaplicación, habiendo sido citado en la demanda y siendo relevante del fallo, por la sentencia de instancia del artículo 12, apartado 2.a) del citado RDL 2/2008 .

- La infracción e inaplicación, habiendo sido citado en la demanda y siendo relevante del fallo, del artículo 12, apartado 3 del RDL 2/2008 .

- La infracción e inaplicación, habiendo sido citado en la demanda y siendo relevante del fallo, del artículo 2 del RDL 2/2008, de 20 de junio .

- Infracción e inaplicación, habiendo sido citado en la demanda y siendo relevante del fallo, del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos .

**QUINTO.-** El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 1 de abril de 2016, ordenándose también por diligencia de ordenación de 13 de mayo de 2016 entregar copia del escrito de interposición del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que llevaron a cabo la representación del Ayuntamiento de Burgos y el letrado de los servicios



jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante sendos escritos presentados en fecha 27 y 28 de junio de 2016, respectivamente.

**SEXTO.-** Por providencia de 14 de septiembre de 2016 se señaló para votación y fallo el día 2 de noviembre de 2016, fecha en la que, efectivamente, se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 10 de enero de 2017.

**SÉPTIMO.-** En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente Recurso de Casación 3754/2015 la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (con sede en Burgos) se ha dictado en el Recurso contencioso-administrativo 59/2014 promovido por D. Hector Justino , D. Nicolas Jesus , D<sup>a</sup>. Esmeralda Rafaela , D<sup>a</sup>. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , D<sup>a</sup>. Ofelia Vanesa , D. Eutimio Urbano y D. Estanislao Urbano , en el que ha sido parte demandada la Junta de Castilla y León y codemandada el Ayuntamiento de Burgos, contra la Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, por la que fue aprobado definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León 70, de 10 de abril de 2014).

**SEGUNDO.-** Como decimos, la Sala de instancia desestimó en su integridad el recurso contencioso administrativo formulado por D. Hector Justino , D. Nicolas Jesus , D<sup>a</sup>. Esmeralda Rafaela , D<sup>a</sup>. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , D<sup>a</sup>. Ofelia Vanesa , D. Eutimio Urbano y D. Estanislao Urbano y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de los recurrentes.

De forma resumida, las pretensiones deducidas en la instancia —que se recogen en su integridad en el Antecedente Primero de la Sentencia—, fueron las siguientes:

"1º.-La nulidad de pleno derecho de las modificaciones llevadas a cabo por los distintos Planes de Ordenación aprobadas hasta la fecha, por el Ayuntamiento de Burgos, respecto de los contenidos a que hacía referencia la Ordenanza Municipal de 25 de febrero de 1966 (B.O. 24-VIII-1966), declarando la falta de la justificación de dichos cambios, en cuanto si los valores a proteger concurrían realmente o se incurrió en un error en la clasificación anterior, o si las circunstancias han cambiado y se aprecia su concurrencia, o cualquier otra circunstancia que revelara la racionalidad en la evaluación de los hechos anteriores que justifican dicho cambio en el tipo de suelo y, por tanto, la inclusión permanente, injustificada y sin motivación, de las parcelas de mis representados, dentro de los supuestos de *suelo rústico con protección* .

2º.-La nulidad de la ORDEN FYM/221/2014, de 28 de marzo por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, *respecto a los siguientes artículos de la Normativa de dicho Plan* y, en consecuencia, declare que no están vigentes, ordenando lo necesario para la modificación de la ORDEN FYM/221/2014, de 28 de marzo:

**NULIDAD DEL ARTÍCULO 252, APARTADO IV.C) DE LA NORMATIVA DEL PGOU.**

Al crear una categoría de suelo rústico denominada *Suelo Rústico de Protección Natural Forestal (SR-PN)* , vulnerando con su contenido los artículos 82 y 81.1.a del Decreto 22/2004, de 29 de enero , por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y derecho de la propiedad regulados en los artículos 9.3 y 33.3 de nuestra Constitución .

**NULIDAD DEL ARTÍCULO 257. RÉGIMEN DE USOS EN EL ENTORNO DE LA CARTUJA DE MIRAFLORES DE LA NORMATIVA DEL PGOU.**

Por incumplimiento por parte del plan de lo señalado en el artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local , vulnerando con su contenido la Ley del Patrimonio Histórico Español, y las Disposiciones Adicionales Primera y Quinta de la Ley 12/2002, de 11 de julio de Patrimonio Cultural de Castilla y León , creando unos usos en el entorno de la Cartuja de Miraflores manifiestamente injustificados e ilegales, siendo a este respecto, la decisión del calificador ilógica, irracional o desviada, evitando con ello aplicar, *en fraude de ley* , el artículo 84.2.c del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León , pues si el elemento o espacio que comprende dicho entorno se consideraba de interés para ser protegido, tuvo que *catalogarse fijando los criterios de compensación a los propietarios privados* .

Todo ello supone una clara limitación singular de la propiedad en contra de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y derecho de la propiedad, regulados en los artículos 9.3 y 33.3 de nuestra Constitución .

## NULIDAD DEL ARTÍCULO 233 CINTURÓN VERDE DE BURGOS DE LA NORMATIVA DEL PGOU.

Con este artículo se crea lo que se denomina cinturón verde de Burgos, *en fraude de ley también* del artículo 84.2.c del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, pues si el elemento o espacio que comprende se consideraba de interés para ser protegido, *tuvo que catalogarse fijando los criterios sobre compensación a los propietarios privados*.

Que además, por el carácter de legislación medioambiental del contenido de dicho artículo, se viene a regular el medio ambiente por un órgano manifiestamente incompetente, por lo que conforme a la doctrina de nuestro TS, y toda la prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística, se incumple lo señalado en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, y de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.

Todo ello supone una clara limitación singular de la propiedad en contra de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y derecho de la propiedad, regulados en los artículos 9.3 y 33.3 de nuestra Constitución.

3º.-La nulidad del Plan impugnado en los particulares relativos a la *categorización de los suelos de los demandantes*, declarando la ilegalidad, con anulación, de las clasificaciones urbanísticas asignadas a los mismos de:

### I) SUELO RÚSTICO DE PROTECCIÓN CULTURAL.

Que además de no pertenecer los terrenos de los demandantes comprendidos en sus parcelas NUM000 y NUM001, a la clase de suelo rústico, -como también pedimos en la presente suplico-, la aplicación de tal categoría de suelo rústico de protección cultural a los mismos, es contraria a Derecho, al producirse un claro incumplimiento e inaplicación, por parte del PGOU, de la letra f) del artículo 16.1 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, así como del artículo 112 de su Reglamento, y del artículo 54 de la LRJA-PAC, pues no se proporciona la justificación ni motivación que se requiere para determinar la protección del monumento de la Cartuja, vía la clasificación indicada, no atendiendo a la realidad física de los terrenos de los demandantes que se encuentran a más de 500 metros de distancia de dicho Monumento, y sin aplicar el criterio de que el suelo rústico de especial protección, como señala la jurisprudencia, tiene un carácter reglado.

Todo ello supone una clara limitación singular de la propiedad en contra de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y derecho de la propiedad, regulados en los artículos 9.3 y 33.3 de nuestra Constitución.

### II) SUELO RÚSTICO CON PROTECCIÓN DE FORESTAL (SR-PN) Y DE SUELO RÚSTICO CON PROTECCIÓN AGROPECUARIA (SR-PA).

Que las parcelas NUM000 y NUM001 de los demandantes, además de no pertenecer a la clase de suelo rústico, la aplicación de las categorías de suelo rústico con protección forestal (SR-PN) y de suelo rústico con protección agropecuaria (SR-PA) se sustenta en una falta de motivación y justificación absoluta, al no presentar ni existir en ambas terrenos los manifiestos valores que exige la Ley para la especial protección de dichos terrenos, y al no existir los supuestos de hechos necesarios para tales clasificaciones de suelo rústico de especial protección, dejando de aplicar el Plan, de nuevo, el criterio de que el suelo rústico de especial protección, como señala la jurisprudencia, tiene un carácter reglado, lo que supone una clara limitación singular de la propiedad en contra de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y derecho de la propiedad regulados en los artículos 9.3 y 33.3 de nuestra Constitución.

Que dada la inexistencia de los requisitos para la inclusión de las parcelas de los demandantes en la categoría de suelo rústico con protección forestal (SR-PN), se las excluya, en todo caso, del denominado cinturón verde a que se refiere el artículo 233 de la normativa, y ello también motivado por la nulidad e ilegalidad del citado artículo 233 (Cinturón Verde de Burgos) antes expuesta.

### III) SUELO RÚSTICO DE PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS (SR-PI) RESPECTO DE LA PARCELA NUM000 DEL POLÍGONO NUM002 DE CORTES.

Una zona de afección a la parcela NUM000 de 30 metros es un claro incumplimiento por parte del plan de lo señalado en el artículo 35 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y del artículo 26 apartados 1 y 2 de la Ley 10/2008 de Carreteras de Castilla y León, así como del artículo 54 de la LRJA-PAC, al no proporcionar la motivación o justificación que se requiere para determinar la protección, lo que suponen una clara limitación singular de la propiedad en contra del principio de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y derecho de la propiedad regulados en los artículos 9.3 y 33.3 de la Constitución.





4º Que con carácter general, se declare ilegal y se anule la aplicación de la *clase de suelo rústico* a las parcelas de los demandados.

Que siendo improcedentes las clasificaciones antes indicadas, es una realidad física objetiva que los terrenos no presentan ni han presentado manifiestos valores naturales, culturales o productivos, ni están sometidos a algún régimen especial de protección conforme a la legislación de ordenación del territorio o a la normativa sectorial, por lo que se produce, por el Plan impugnado, un claro incumplimiento del artículo 15 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y del artículo 22 de su Reglamento, al no considerar las características de hecho de las parcelas, lo que suponen una clara limitación singular de la propiedad en contra de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y derecho de la propiedad regulados en los artículos 9.3 y 33.3 de nuestra Constitución.

En ese sentido se debe declarar, que con la asignación a los terrenos de los demandantes de la CLASE DE SUELO RÚSTICO, se vulneran los artículos 9.3, 33.3 y 14 y los artículos 103 y 106 de la Constitución Española y del artículo 1 del protocolo adicional 1 del Convenio para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales.

5º.-Que se declare la clasificación de los terrenos de los demandantes, de acuerdo con sus características de hecho, y por el *carácter reglado del suelo urbano, como SUELO URBANO*, ya que son terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios del núcleo de Burgos siendo idóneas las existentes para las parcelas objeto del litigio, cuentan con acceso público integrado en la malla urbana al haber llegado a los mismos la acción urbanizadora, y porque, además, forman y han formado parte de un núcleo de población con otras 16 viviendas, en un radio de menos de 250 m, por lo que sus realidades físicas quedan sustraídas a la esfera voluntarista de la Administración.

6º.-Que se declare a la parcela NUM000 como SUELO URBANO CONSOLIDADO ya que sus terrenos pueden alcanzar la coalición solar, mediante actuaciones de gestión urbanística aislada, y sólo requiere para su edificación obras complementarias de urbanización.

7º.-Que se declare a la parcela NUM001, como SUELO URBANO NO CONSOLIDADO, ya que su desarrollo urbanístico, con las características de ese suelo en que las construcciones y edificaciones de CARÁCTER RESIDENCIAL habrían de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, exigía de la presentación y aprobación de un estudio de detalle que reordenara los volúmenes que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados, así como para obtener más dotaciones urbanísticas públicas o a través de un Plan Especial permitiendo la implantación de usos edificatorios de baja intensidad".

**TERCERO.**- Todas las anteriores pretensiones fueron desestimadas por la sentencia de instancia que, en su *Fundamento Jurídico Segundo*, expuso los motivos de impugnación de la parte recurrente (un total de 48 motivos), reseñando, en el *Fundamento Jurídico Tercero* siguiente, las causas de oposición de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

**A)** En el *Fundamento Jurídico Cuarto* la Sala de instancia rechaza la impugnación contenida en el apartado 1º del suplico de la demanda, relativo —en síntesis— a la nulidad de pleno derecho de las modificaciones llevadas a cabo por los distintos Planes de Ordenación aprobadas hasta la fecha, por el Ayuntamiento de Burgos, respecto de los contenidos a que hacía referencia la Ordenanza Municipal de 25 de febrero de 1966; tal desestimación se fundamentó en la concurrencia de causa de desviación procesal (por cuanto el recurso se había interpuesto sólo contra el PGOU), en la circunstancia de tratarse de modificaciones tácitamente derogadas, en el dato de tratarse de una Administración distinta la que aprobaba el PGOU (Junta de Castilla y León) y la autora de las modificaciones (Ayuntamiento de Burgos), y, en fin, por la existencia de indefensión.

**B)** En el *Fundamento Jurídico Quinto* la Sala de instancia responde a la impugnación del **artículo 252.IV.c)** de la Normativa del PGOU (**Categorías de Suelo Rústico**), la cual es rechazada con base en las siguientes argumentaciones:

"Del anterior artículo únicamente se alega la nulidad del apartado IV.c) ("(1) Constituyen esta categoría de suelo aquellos terrenos que cuentan con méritos naturales y ecológicos sobradamente contrastados, entre los que figuran: (c) Las formaciones forestales, en general, y, especialmente, aquellas que cuentan con protección sectorial específica", "(2) La categoría se desagrega en: (c) Rústico con Protección Natural Forestal (SR-PNF): constituyen esta categoría los espacios de naturaleza forestal en todos sus diferentes estratos (arbóreo, arbustivo y subarbustivo)), en base a que manifiesta que se vulnera lo recogido en los artículos 81.1.a del Reglamento de Urbanismo (1. A partir del análisis y diagnóstico de las circunstancias urbanísticas del término municipal, el Plan General de Ordenación Urbana ha de formular sus propios objetivos y propuestas de ordenación, los cuales deben: a) Respetar lo dispuesto en la normativa urbanística y en la legislación sectorial aplicable), así como que se vulnera el art. 82 del mismo Reglamento (El Plan General de Ordenación Urbana



debe clasificar la totalidad del suelo del término municipal en todas o algunas de las clases y categorías de suelo definidas en el artículo 20, de acuerdo a los criterios señalados en los artículos 22 a 39). Es indudable que estos preceptos en sí mismos considerados no resultan vulnerados por el art. 252, apartado IV.C del Plan General, puesto que este precepto sólo se refiere a lo que considera como "formaciones forestales", mientras que los artículos del Reglamento que se manifiesta se vulneran se refieren a conceptos generales como son el respetar lo dispuesto en la normativa urbanística y en la legislación sectorial, así como el de imponer la obligación de clasificar la totalidad del suelo en las categorías definidas en el artículo 20, conforme a los criterios de los artículos 22 a 39. Por tanto, sólo podría considerarse en cierto modo esta vulneración si se entiende que no se siguen los criterios de clasificación del suelo de estos artículos 20 y 22 a 39; pero claramente se aprecia que el art. 20.c) 9ª incluye la siguiente clase de suelo: suelo rústico con protección natural, que es precisamente la clase de suelo a que se refiere el artículo 252, apartado IV C, por lo que no se aprecia ninguna vulneración. Al parecer, la parte considera que se produce esta vulneración porque se ha añadido a la clasificación de "suelo rústico con protección natural" la especificación de "forestal", pero esto no implica en ningún caso vulneración alguna del Reglamento de Urbanismo, sino una especificación del motivo que lleva a considerar a este suelo como suelo rústico con protección natural, siendo esta especificación la característica forestal de este suelo. El art. 37 del Reglamento de Urbanismo, en su letra d) 1º se refiere a los demás terrenos que se estime necesario proteger para preservar las masas forestales, por lo que la especificación de forestal es precisamente refiriéndose a esta concreta posibilidad de que la clasificación que se establece en este precepto en referencia a las masas forestales. Por tanto, no existe vulneración alguna de la normativa urbanística por el hecho de que a un suelo que se clasifica como "suelo rústico con protección natural" se le haya añadido la específica consideración de que esta protección está motivada por la masa forestal existente, por lo que se le denomina "suelo rústico con protección natural forestal". Esta misma referencia a la masa forestal la realiza el artículo 16.1.g).4º de la Ley de Urbanismo; sin que exista dificultad en integrar este concepto con amplitud, como se hace en la definición que recoge el precepto impugnado.

Tampoco se vulneran los artículos 9.3 (La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y 33.3 (Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes) de nuestra Constitución; y ello porque no se vulnera el principio de jerarquía normativa, que es el motivo por el que al parecer se indica que se vulnera este artículo 9.3, sin que se aprecie que pueda existir ninguna vulneración de los principios contenidos en este artículo por la redacción contenida en este apartado IV.C del art. 252 del Plan General. Tampoco existe ningún tipo de vulneración del artículo 33.3, puesto que no han sido privados de sus bienes y derechos los aquí actores, ni ningún otro, por la redacción de este artículo 252, sino que se establecen las limitaciones que tiene el derecho de propiedad atendiendo a la función social de estos derechos, que delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, como recoge el número 2 de este artículo 33. Esta clasificación viene recogida por la Ley 5/99 de Urbanismo de Castilla y León, como ya hemos apreciado con anterior; pero también viene recogida la función social de la propiedad por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo, que en su artículo 1 recoge el objeto de la misma (Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia Constitución Española), estableciéndose en los artículos 8 y siguientes los derechos y obligaciones de los propietarios. Por tanto, no se produce ninguna privación, sino la correspondiente modulación del derecho de propiedad, conforme permite el artículo 33.2 de la Constitución y atendiendo a la fijación más concreta de este derecho de propiedad que se determina por el Real Decreto Legislativo 2/2008 y la Ley de Urbanismo de Castilla y León, sin que se aprecie nos podamos encontrar en ningún supuesto de los recogidos en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008 (Supuestos indemnizatorios. Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos: a) 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. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil. b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.



c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística. d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado. e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia).

La conclusión es que no se aprecia motivo alguno por el que, conforme a la alegación realizada, proceda la nulidad del precepto indicado".

**C)** En el *Fundamento Jurídico Sexto* la Sala de instancia responde a la impugnación del **artículo 257** de la Normativa del PGOU (**Régimen de usos en el entorno de la Cartuja de Miraflores**), la cual es rechazada con base en las siguientes y numerosas argumentaciones que, para mayor claridad, numeramos y resaltamos:

"Este precepto se impugna por varias circunstancias, pareciendo ser **(1)** la primera el hecho de que **se había excluido precisamente esta categorización de las distintas categorizaciones que se recogen en el artículo 252** del Plan General de Ordenación Urbana Objeto de esta impugnación, por cuanto que se había excluido la categoría "Suelo rústico de protección del entorno de la Cartuja de Miraflores". Sin embargo, no es posible atender a esta circunstancia por cuanto que el artículo 257 impugnado lo que realiza es aumentar la protección de un suelo rústico por su influencia en un bien de interés cultural, de un monumento como es la Cartuja de Miraflores. Esta mayor protección no quedaría comprendida por la suma de protecciones de las distintas categorías de suelo rústico que pudiera afectar a este terreno. Es cierto que el art. 39 del Reglamento de Urbanismo establece que cuando un terreno, sea por sus propias características o actitudes presentes o pasadas, o bien por aplicación de los criterios de la normativa urbanística o de la legislación sectorial, pueda ser incluido al mismo tiempo en varias categorías de suelo rústico, debe optarse entre dos posibilidades: bien incluirlo en la categoría de suelo rústico que otorgue mayor protección, o bien incluirlo en varias categorías de suelo rústico, en cuyo caso sus respectivos regímenes deben aplicarse de forma complementaria; y este segundo criterio es el seguido por el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, aunque con la especificación que se indica a continuación.

Por otra parte, se debe atender a lo recogido en el art. 51.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que, refiriéndose al régimen general de deberes en suelo rústico, recoge: "Este régimen del sólo rústico tiene carácter de régimen mínimo de protección, debiendo respetarse también las demás condiciones que impongan los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, por la legislación sectorial"; por lo que permite que el planeamiento, como es este caso, establezca una mayor protección de la que correspondería si aplicásemos los criterios recogidos en el art. 39 del mismo precepto. Esto es precisamente lo que hace el Plan General en su artículo 257, donde se especifica la protección que se debe otorgar al terreno marcado en los planos con el rótulo continuó "entorno Cartuja". Se mantiene la clasificación recogida de este suelo (protección cultural, protección forestal y protección agropecuaria, superponiéndose la cultural en el ámbito de un radio de un kilómetro sobre las otras dos protecciones), pero en un determinado ámbito territorial de este suelo que goza de estas protecciones, se ha querido aumentar el régimen de protección a la mínima fijada por la clasificación dada a este suelo, de manera que el suelo con protección agropecuaria, por ejemplo, si se encuadra dentro de los límites del llamado "entorno Cartuja" queda sujeto a mayores limitaciones que si se sitúa fuera de este límite.

Por tanto, el artículo 257, en este aspecto, no infringe el apartado 3 de "Las determinaciones del Plan General" que alega la parte.

Por otra parte, **(2) la competencia** se encuentra claramente determinada, por cuanto que en ningún momento se vulnera ni se infringe la competencia estatal para la protección del patrimonio histórico español, puesto que no afecta a la protección ya reconocida al BIC, sino en su caso para aumentar la misma. Además, no podemos olvidar que el planeamiento general no es aprobado por el Ayuntamiento de Burgos, sino por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. No se aprecia que el artículo 257 vulnere de ninguna forma la protección que a este Bien de Interés Cultural como es la Cartuja de Miraflores ha otorgado la legislación del patrimonio cultural, ya sea nacional, ya sea a través de la ley autonómica 12/2002, ni tampoco las competencias sobre la gestión que corresponden a la administración estatal o a la autonómica, sino que



lo que ha realizado este Plan General es aumentar la protección del entorno de la Cartuja, que perfectamente lo puede hacer al amparo de lo recogido en el artículo 16.1.f) de la Ley de Urbanismo, que establece que se clasifica como suelo rústico con protección cultural el suelo constituido por los terrenos ocupados por inmuebles declarados como Bien de Interés Cultural o catalogados por el planeamiento, o próximos a los mismos, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por sus valores culturales. Por tanto, la propia Ley otorga competencia para a través del planeamiento establecer protección cultural al suelo rústico en una extensión superior a los Bienes de Interés Cultural y con una extensión superior al entorno que ya haya sido recogido, bien por el órgano de ámbito estatal competente en la protección del patrimonio histórico español, bien por el órgano autonómico competente para protección del patrimonio cultural de Castilla y León, sin que esta superior protección impuesta por el artículo 257 sobre la genérica protección que en el planeamiento se especifica para el suelo rústico con protección cultural implique vulneración alguna de la normativa superior, sea autonómica, sea estatal.

Dado que quien aprueba el planeamiento es la Comunidad de Castilla y León, a través de la Consejería de Fomento, no es preciso entrar a discutir sobre si la Ley 8/91 no otorga competencia alguna al Ayuntamiento, conforme al artículo 21 de dicha ley (no obstante esta ley está derogada por Ley 4/2015, de 24 de marzo y el artículo 21 de esta ley obliga a los instrumentos de planeamiento urbanístico a tomar en consideración los valores naturales presentes en su ámbito territorial (Artículo 21. Clasificación del suelo. 1. Los instrumentos de planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio que clasifiquen suelo deberán, determinando las categorías urbanísticas más adecuadas que garanticen la consecución de los objetivos de la presente ley. 2. En particular, se incluirán en la categoría de suelo rústico con protección natural al menos: a) Las zonas de reserva de los espacios naturales protegidos y aquellas otras que así se determine en sus instrumentos de planificación. b) Las zonas húmedas de interés especial y su zona periférica de protección. c) Las microrreservas y los lugares geológicos o paleontológicos de interés especial, salvo que en sus instrumentos de planificación se permita, de forma expresa, su inclusión en otras categorías de suelo rústico. d) Los montes catalogados de utilidad pública y los montes protectores. e) Los terrenos de dominio público hidráulico, cauces de corrientes naturales continuas y discontinuas, lechos de lagos, lagunas, zonas húmedas y embalses superficiales, y zonas de servidumbre de las riberas, salvo que estén en entorno urbano. f) Las vías pecuarias ubicadas en entorno rústico, salvo que se autorice un trazado alternativo. 3. Cuando estén situados en entorno urbano, las vías pecuarias y el dominio público hidráulico se calificarán como dotaciones urbanísticas públicas no constructivas, preferentemente de espacios protegidos o espacios libres, al objeto de garantizar la compatibilidad entre su conservación, sus usos legales y su integración en la trama urbana. 4. El planeamiento urbanístico deberá ser coherente con los instrumentos de planificación de las áreas naturales protegidas, siendo en todo caso prevalente sobre aquél lo dispuesto en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y en los planes rectores de los parques)).

Por tanto, el artículo 257, en este aspecto, no vulnera normativa de superior rango.

En cuanto **(3)** a la **fundamentación de realizar una específica protección del suelo** en las inmediaciones de este Bien de Interés Cultural que se recoge en el impugnado artículo 257 del Plan General, se recoge en la Memoria Vinculante, tanto en su artículo 3.1.1.4, como sobre todo en su artículo 3.1.1.8, debiéndose considerar que nos encontramos ante la revisión de un Plan General, no ante una mera modificación, por lo que la motivación no tiene que ser exhaustiva, ni específica y pormenorizada, como bien recoge nuestro Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 5ª, en sentencia de fecha 2 de abril de 2002, rec. 2534/1998, ponente: Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge: "Es correcta la doctrina de la sentencia recurrida al apreciar que el acto de aprobación pura y simple de un Plan no debe contener ninguna motivación específica y pormenorizada, reforma por reforma, sobre todas las variaciones de clasificación o calificación que merecen cada una de las fincas a que afecta. La justificación de las determinaciones de los planes parciales se encuentra en la Memoria justificativa de la ordenación y sus determinaciones (13.3 TRLS de 1976 y 57 del Reglamento de Planeamiento) que señala y justifica sus líneas maestras, sin que pueda exigírseles, a diferencia de los actos administrativos, una motivación particular sobre todas las variaciones en que el plan incide, sin perjuicio de que éstas se justificarán en el momento de su control en virtud de su adecuación o correspondencia con los criterios de carácter general. Así lo viene entendiendo desde antiguo la jurisprudencia (sentencias de 23 de julio y 7 de noviembre de 1991, 2 de enero de 1992 y 18 de julio de 1993) por lo que el motivo debe decaer".

Pero, en cuanto a esta misma motivación, no podemos olvidar que, en cuanto a la protección cultural, este entorno ya gozaba de una singular protección en el anterior Plan General, puesto que en su artículo 1.7.14, en su párrafo segundo, establecía que "complementariamente se define el área de protección de la Cartuja de Miraflores según se define en el artículo 2.2.11.5 del presente documento de Normas", y este segundo precepto dispone, en su letra A, "la naturaleza histórico-artística y el carácter de hito en el paisaje que posee la Cartuja de Miraflores exige la definición de un ámbito de protección de la misma y de su entorno, que queda determinado por el encuentro entre el cauce del río Arlanzón con un círculo de 1 km de radio trazado concentró





en el patio de la Cartuja". Por este motivo, resulta que ya el Plan General, cuya revisión se opera a través de la Orden impugnada, establecía un muy específico régimen de protección de la Cartuja, en una anchura de nada menos que 1 km, que es lo que afecta a las dos parcelas de la parte actora. Es cierto que ahora se ha ampliado esta superficie, en cuanto que este rotulado "entorno Cartuja" presenta una superficie superior a lo que abarca el círculo de 1 km en la forma que determinaba el anterior Plan General, pero la parte no ha impugnado en ningún momento el correspondiente plano que concreta la superficie a la que debe aplicarse el régimen de uso previsto en el artículo 257 del Plan General.

Por último, es de destacar que la motivación más específica respecto de las medidas de protección que recoge el artículo 257 del Plan General, se recoge en el mismo precepto, en su número 1 (Los objetivos del Plan General en este ámbito son el mantenimiento de un entorno libre de interferencias visuales en torno a la Cartuja de Miraflores, permitiendo la implantación de usos edificatorios vinculados a la actividad agropecuaria o a actividades deportivas y de ocio de baja intensidad de acuerdo con la división en grados establecida a continuación, respetando de este modo sus cuencas visuales y asegurando un nivel reducido de impactos ambientales, con especial atención a los acústicos), sin perjuicio de que esta motivación debería haberse recogido en la Memoria Vinculante para cumplir más escrupulosamente con lo recogido en la Ley y en el Reglamento de Urbanismo.

No se aprecia que el régimen de protección previsto en el artículo impugnado vulnera precepto alguno ni del Reglamento de Urbanismo ni de la Ley de Urbanismo, pues se permite inclusive establecer mayor protección de la expresamente prevista por el Reglamento para cada una de las catalogaciones establecidas. Otra cosa es que el concreto y específico suelo pueda o no reunir estas características que precisa para que se le otorgue esta protección, pero el concreto y específico suelo no está comprendido dentro del articulado, sino que habría que acudir a los planos que grafía en este suelo, que no han sido objeto de impugnación.

Por tanto, no se vulnera el artículo 54 de la Ley 30/92, sin perjuicio de que realmente no nos encontremos ante actos, sino ante una disposición de carácter general.

Tampoco se vulnera el artículo 111 del Reglamento de Urbanismo, pues en la documentación de la memoria informativa y de la memoria vinculante, así como en el resto de la documentación, se acredita un adecuado análisis y diagnóstico, con la información suficiente, sin perjuicio de que, al ser una revisión del Plan General, no se exija una motivación pormenorizada; sobre todo si nos encontramos con que se añade motivación en el mismo precepto 257, y sin perjuicio de que, con respecto al suelo rústico con protección cultural, lo que se realiza es reproducir la protección que ya venía recogida para este suelo por el anterior Plan General, concretándolo y precisándolo para dar mayor seguridad jurídica.

Sin duda, este suelo se podría haber calificado como suelo de entorno urbano, superponiéndolo a las otras categorizaciones de protección que sobre este suelo se realiza, por cuanto que el principal objetivo de protección es el "el mantenimiento de un entorno libre de interferencias visuales en torno a la Cartuja de Miraflores", pero ya este tipo de uso del suelo se encuentra recogido en el artículo 252 del Plan General, y el hecho de no haberse referido concretamente a esta categorización de suelo rústico no implica que el artículo 257 sea nulo, sino que se considera que con la categorización ya realizada de este terreno, al que se suma una mayor protección, ya es suficiente, sin necesidad de categorizar este suelo con una nueva categoría; y ello por cuanto que sería posible considerar la Cartuja de Miraflores como un núcleo de población en el ámbito que recoge el artículo 255.1 del Plan General (Se entenderá por núcleo de población todo asentamiento humano que suponga una agrupación de construcciones bien identificable e individualizada en el territorio, que se caracterizan por su proximidad entre sí, por la consolidación de una malla urbana y por necesitar el mantenimiento adecuado de dotaciones urbanísticas comunes).

Por otra parte (4), no se aprecia que exista ninguna vulneración del artículo 10.2 (Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo) del Real Decreto Legislativo 2/2008, puesto que si bien dicho precepto **no prohíbe de forma total y absoluta las instalaciones, construcciones y edificaciones**, sí que establece la limitación de estos usos en cuanto al límite del campo visual para contemplar las bellezas naturales, lo que implica que la finalidad de la protección radica en que no se permitirá que, como indica el precepto, la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo; por lo que el planeador podrá establecer las limitaciones precisas para que no se produzca esa situación, pudiendo ser esta limitación de la suficiente



entidad como para prohibir las edificaciones, que por otra parte se establece la posibilidad de consolidación o reforma de las edificaciones legalmente existentes, como se indica en el punto 5) de este artículo 257, o permitiendo en todo caso el mantenimiento de las edificaciones preexistentes, como se indica en el número 4); bien entendido que precisamente en el número 3) se recoge una posibilidad de edificación.

No se aprecia (5) ninguna **redacción ilógica, irracional o desviada**, sino que simplemente lo que se aprecia es que el interés general que pretende la parte no tiene mucho que ver con el interés general que la Administración considera debe ser recogido con prioridad; el interés general en este caso no coincide con el interés particular de la parte apelante.

El Ayuntamiento no ha actuado de una forma discrecional, puesto que no es preciso que determine si la Cartuja disponía de un entorno de protección, pues el plan puede otorgar esta protección por encima de la protección que le pueda otorgar la legislación sectorial; lo que no puede el Plan es disminuir la protección que la legislación sectorial otorga a la Cartuja. Las interferencias visuales que alega la parte han sido objeto de catalogación precisamente con la protección recogida en el artículo 257, sin perjuicio de que esta protección sea superior a la que se pueda considerar sumando las distintas protecciones de categorización de este suelo, que permite el ya anteriormente indicado artículo 51.2 del Reglamento de Urbanismo. No se acredita para nada que este paisaje no sea merecedor de esta protección.

Sin duda los conceptos "entorno Cartuja", "un entorno libre de interferencias visuales en torno a la Cartuja de Miraflores" o "cuencas visuales" son conceptos jurídicos indeterminados, pero ya el Plan General establece las razones o elementos que concretan el alcance que procede dar a estos conceptos, como ya hemos venido recogiendo, y realmente lo que realiza el Plan General es adaptar el uso de este suelo, y especialmente su urbanización y edificación, a las características naturales y culturales de su ambiente; características naturales que vienen determinadas precisamente por el uso del suelo de todo el entorno, y características culturales que vienen determinadas precisamente por la existencia del Bien de Interés Cultural. Es decir, precisamente el artículo 257 lo que hace es cumplir con la obligación que le impone el artículo 9 de la Ley de Urbanismo, viniendo a dar especial contenido a la protección que se recoge en el artículo 17.1.b) del Reglamento de Urbanismo, que indica que en el entorno de los Bienes de Interés Cultural "no debe permitirse que las construcciones e instalaciones de nueva planta, ni la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, ni los elementos auxiliares citados en la letra anterior, degraden la armonía del paisaje o impidan la contemplación del mismo", y este entorno lo fija el Plan General, no con el alcance que determina la Ley del Patrimonio Histórico Español, sino con la protección que permite el artículo 51.2 del Reglamento de Urbanismo.

Por otra parte, (6) no nos encontramos ante un supuesto de un **elemento del término municipal catalogado**, a que se refiere el artículo 84, sino ante una protección de un terreno que circunda un elemento del término municipal catalogado. La Cartuja se encuentra catalogada y se determina el grado de protección y los criterios, normas y otras previsiones que procedan para su protección, estando precisamente ya declarado Bien de Interés Cultural; pero no se encuentra protegido su entorno por la normativa sectorial.

Por otra parte, los criterios sobre compensaciones a los propietarios no son de obligado establecimiento, sino que se establecerán "en su caso", y en el presente supuesto no procede esta compensación, pues lo establecido es una limitación de la propiedad dentro de los márgenes que permite el artículo 33.2 de la Constitución, y no nos encontramos en el supuesto del Artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008.

Además, lo que recoge el artículo 257 es precisamente una serie de limitaciones del uso del suelo tendente a cumplir la protección que precisa el entorno de la Cartuja, dentro de los parámetros que establece el artículo 17 del Reglamento de Urbanismo, en cuanto que se debe adaptar el uso del suelo al entorno en el que se encuentra, a las características naturales y culturales de este entorno, que sigue los principios del artículo 10.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, y es precisamente lo que persigue este artículo 257, puesto que el entorno es precisamente el extraordinario valor cultural e histórico que representa la Cartuja de Miraflores, y quizá sea contrario a este entorno precisamente la serie de edificaciones que se han venido realizando en la zona. Por tanto, ni el apartado a), ni el apartado b) del artículo 84 del Reglamento se vulnera con dicho precepto.

Es indudable que el Plan General puede autorizar que un posterior Plan Especial de Protección concrete y complete los elementos catalogados, pero en este supuesto no es preciso (el planeador no lo ha considerado necesario), puesto que el bien catalogado ya está concretado, que es la Cartuja de Miraflores; y el grado de protección ya lo recoge expresamente el artículo 257, sin que sea preciso un posterior Plan Especial por cuanto que el Plan General no ha considerado precisa mayor protección de la ya expresada en el propio Plan General. No se vulnera el artículo 15.a) de la Ley de Urbanismo, pues es precisamente el propio Plan el que establece directamente el régimen especial de protección, que lo hace precisamente incompatible con su urbanización, y por eso procede ser clasificado como suelo rústico este terreno. Tampoco se entiende por qué



se considera que el Ayuntamiento, en ejercicio de lo recogido en este artículo 257 del Plan General, vaya más allá de lo señalado en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, pues precisamente las dos primeras letras de este artículo 25.2 establecen la competencia como propia del Ayuntamiento para poder llevar a cabo la exigencia del cumplimiento del contenido del artículo 257 discutido, al recoger: "El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas".

Se alega (7) la vulneración del artículo 32 en cuanto que este artículo 32 de la Ley de Urbanismo establece un **entorno de protección de 50 metros**, pero olvida la parte que esta norma es aplicable a los supuestos de que no exista planeamiento, no precisamente cuando existe planeamiento, que es lo que ocurre en Burgos; esto mismo ocurre con el art. 67 del Reglamento de Urbanismo.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Tercera establece el régimen aplicable a los municipios con planeamiento general en tanto no se adapten a ella, a la Ley, y es precisamente el planeamiento impugnado un plan adaptado a la ley, y precisamente su mayor adaptación se realiza con esta revisión. El artículo 16.1.f) permite una mayor amplitud de estos mínimos 50 metros, recogiendo en el número 2 de este artículo que en el caso de que exista contradicción entre diversos regímenes de protección se aplicará el que otorgue mayor protección. Por otra parte, el artículo 257 no establece ningún tipo de distancias, y estas distancias se fijan en el plano correspondiente, que no ha sido objeto de impugnación.

Se alega (8) por la parte actora que las **parcelas de la misma no interfieren en la visibilidad de la Cartuja, y son prácticamente invisibles desde la Cartuja**. Sin embargo, no tenemos ninguna prueba pericial adecuada al respecto y esto será determinante para concretar la calificación que se otorgue a las parcelas, que veremos con posterioridad, pero en ningún caso influye en cuanto a la redacción dada al artículo 257. Por esto mismo, no se puede considerar que este precepto 257 vaya en contra de lo recogido en el artículo 16.1.f) de la Ley de Urbanismo, pues este precepto no concreta la distancia, ni la superficie, que debe ser calificada como suelo rústico con la protección aumentada en este "entorno Cartuja"; sino que será cuestión a dilucidar cuando hablemos de las concretas parcelas que indica la parte.

El hecho de que el Convenio Europeo del Paisaje no sea de obligado cumplimiento, no impide que pueda ser tenido en cuenta para determinar la protección que procede dar a este concreto suelo, a la vista del tan nombrado artículo 51.2 del Reglamento de Urbanismo, no obstante, es evidente que tanto la Ley de Urbanismo, como el Reglamento de Urbanismo permiten la protección en la forma que determina el artículo 257, como ya hemos venido indicando".

**D)** En el *Fundamento Jurídico Séptimo* la Sala de instancia responde a la impugnación del **artículo 233** de la Normativa del PGOU que regula el denominado **Cinturón Verde de Burgos**, señalando la sentencia de instancia, tras reproducir el precepto citado:

"Sería lógico que, atendiendo a lo manifestado por la propia parte recurrente, el suelo que comprende el llamado Cinturón Verde de Burgos se hubiese categorizado, además de con las protecciones con que pueda contar, con la categorización como suelo rústico de entorno urbano, en cuanto que el número 2 del artículo indicado, en su letra b) recoge entre sus objetivos, los mismos objetivos que se pretenden con la aprobación del suelo rústico de entorno urbano que recoge el artículo 32.b) del Reglamento de Urbanismo ("Para preservar el paisaje tradicional, fomentando una transición armónica entre el medio urbano y el medio natural"). Pero ello en ningún caso puede considerarse como motivo para declarar la nulidad de este precepto, sino que el planificador, dentro de los márgenes que le permite el número 2 del artículo 51 de este mismo Reglamento de Urbanismo, ha optado por atribuir mayor protección de la mínimamente establecida en el Reglamento y en la Ley de Urbanismo para los suelos con protección especial y para los suelos con protección natural forestal y de cauces y riberas. La solución adoptada por el planificador en ningún caso es de suficiente entidad como para que proceda declarar la nulidad de la misma al amparo del precepto indicado, además de suponer un difícil encuadre dentro de la categoría de suelo rústico de entorno urbano dada la exigencia de que el suelo así categorizado sea contiguo a suelo urbano o urbanizable (art. 16.1.b) de la Ley de Urbanismo).

Por otra parte, como ya hemos visto en el fundamento de derecho anterior, al hablar del artículo 257 del Plan General, no se aprecia que concurra vulneración alguna de la norma por regular el medio ambiente por órgano manifiestamente incompetente, puesto que se realiza por órgano competente, no ya porque no sea el Ayuntamiento el que aprueba el planeamiento, sino por lo ya recogido en el fundamento anterior respecto del artículo 21 de la Ley 4/2015 (que deroga la Ley 8/91). Por otra parte, el hecho de que la planificación ambiental



prevalezca sobre la urbanística no se entiende en qué pueda vulnerar este planeamiento, y en concreto el artículo 233, el contenido de la Ley 11/2003 . Ni el artículo 1, ni el artículo 51, ni el artículo 58 de la Ley 8/91 (ahora se debe referir a la Ley 4/2015) se encuentran vulnerados por el artículo 233 del planeamiento urbanístico, puesto que el hecho de que esta ley tenga como finalidad el establecimiento de un régimen jurídico que permita la protección y el uso de la gestión compatible con esta protección de aquellos espacios naturales del ámbito de la comunidad de Castilla y León, no supone que no se pueda otorgar una protección a través del planeamiento urbanístico; protección que se permite y se impone por lo recogido en la Ley de Urbanismo, en la letra g) del artículo 16 , que establece un ámbito de protección mucho más amplio del que establece la actual ley 4/2015, pues no solamente indica que se deba considerar como suelo rústico con protección natural los suelos que conforme a la legislación sobre espacios naturales deban ser objeto de especial protección, sino otros muchos, recogiendo una fórmula genérica al establecer en su número 4º la referencia a "los demás terrenos que se estime necesario proteger para preservar o regenerar el suelo, la fauna, la flora o las masas forestales o porque deba ser objeto de restauración ambiental, o por cualquiera otros valores naturales acreditados, presentes o pasados". Por otra parte, los planes a que se refiere el artículo 51 de la ya derogada ley 8/91 determinan los límites generales y específicos respecto a los usos y actividades que establezcan, pero siempre referido a la delimitación del ámbito territorial que en estos planes se indique. Por otra parte, tampoco el hecho de que se prevea la creación de un fondo de Castilla y León para la atención de patrimonio natural, impide el hecho de que un Ayuntamiento pueda adquirir también terrenos con la finalidad de constituir un patrimonio natural propio del Ayuntamiento.

Respecto a que se vulnera el artículo 84.2.c) del Reglamento de Urbanismo de Castilla Y León , procede indicar lo ya especificado anteriormente, en cuanto que esta indemnización podrá considerarse en aquellos supuestos específicos que se encuadren dentro de los apartados recogidos en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008 , que, en principio, y sin perjuicio de que puedan existir supuestos individuales, no es posible aplicar con carácter general a los terrenos a que se refiere el artículo 233 del Planeamiento Urbanístico, sobre todo considerando la función social de la propiedad que se recoge en el artículo 33.2 de la Constitución .

Por tanto, no se acredita motivo de nulidad alguno en este precepto".

**E)** En el *Fundamento Jurídico Octavo* la sentencia va a rechazar la pretensión de que las parcelas de los recurrentes sean clasificadas como Suelo Urbano Consolidado (SUC) ---parcela NUM000 --- y como Suelo Urbano No Consolidado (SUNC) ---parcela NUM001 ---, así como, en consecuencia, la declaración de nulidad del planeamiento impugnado en cuanto a la clasificación de los suelos de los demandantes como suelo rústico, no considerando la existencia de ningún tipo de categorización rústica realizada.

Tras describir las variadas clasificaciones de ambas parcelas, la Sala de instancia señala que

"La primera precisión que procede poner de manifiesto es que no es posible clasificar estas parcelas como suelo urbano, ni consolidado, ni no consolidado. La clasificación como suelo urbano, como recoge la parte recurrente, no es potestativa del planeador, sino que debe clasificarse como tal suelo urbano si cumple el suelo los requisitos como para ser considerado como tal".

Y, tras reproducir el artículo 11 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León , y 23 del Reglamento de Urbanismo , señala:

"Por tanto, el primer requisito que se exige para que un suelo pueda ser considerado como suelo urbano es el estar integrado de forma legal y efectiva en la red de servicios de un núcleo de población. Este requisito no le cumplen los terrenos de estas dos parcelas, pues en ningún momento legalmente han sido urbanizadas, sino que ya el planeamiento de 1999 clasificaba este terreno como rústico. Pero esta exigencia de estar integrado de forma legal es tan evidente que la propia Ley de Urbanismo prevé una categoría de suelo rústico, suelo rústico de asentamiento irregular, para aquellos terrenos parcelados u ocupados por edificaciones mediante procesos ajenos al marco normativo vigente en su momento (letra j) del artículo 16.1 ), por lo que aun cuando contase con urbanizaciones y con edificaciones, no se acredita su ejecución conforme al marco existente en su momento, en el momento de su edificación.

Por otra parte, no se acredita que los servicios de que dice la parte actora gozan estas parcelas (luz, agua, saneamiento, accesos) sean los suficientes y adecuados para la edificación que permitiría el planeamiento si este suelo se considerase como urbano. Los accesos con que cuenta deben ser considerados en todo momento como accesos o caminos rurales, nunca calles o viales integrados en malla urbana, que no existe. En cuanto a la red de agua y de saneamiento que dice que pasa por una de las parcelas y cerca de la otra, en ningún caso se han realizado para satisfacer las necesidades de urbanización de estas parcelas, sino para dar servicio a otras parcelas distintas, sin que se haya acreditado que precisamente este servicio que dan estas conducciones lo sean precisamente para dar un servicio de fincas urbanas, ya que también las fincas rústicas, atendiendo al destino que puedan tener y al uso que se haya autorizado sobre ellas, pueden gozar de





estos servicios. Lo cierto y evidente es que en ningún momento han participado en ningún proceso urbanizador los terrenos a los que pertenecen estas parcelas. No nos encontramos ante supuestos en que se puedan realizar actuaciones aisladas, pues para que se pueda realizar la gestión a través de actuaciones aisladas es preciso que ya se haya realizado la urbanización de las parcelas, y esta actuación sólo comprenda completar o rehabilitar la urbanización a fin de que alcance o recupere la condición de solar, como se recoge en el artículo 69.1 de la Ley.

Por tanto, estamos muy lejos de poder considerar estos terrenos como suelo urbano, ya sea consolidado o no consolidado.

Pero es que además, aun cuando no se pide, tampoco es factible que se pueda considerar este suelo como urbanizable, puesto que no se cumplen las condiciones recogidas en el artículo 13 de la Ley de Urbanismo ... Por tanto, también debe desestimarse la pretensión de clasificar el terreno de la parcela NUM000 como suelo urbano consolidado y el terreno de la parcela NUM001 como suelo urbano no consolidado. Claramente se demuestra, por la cantidad de solares existentes sin edificar en el término municipal, la falta de necesidad de más suelo urbanizable, y claramente se demuestra que el suelo de estas parcelas no reúne las condiciones para ser clasificado como suelo urbano".

**F)** En el *Fundamento Jurídico Noveno*, por último, la sentencia va a rechazar la pretensión de que las parcelas se clasifiquen como suelo rústico con protección, respondiendo a la alegación de que las parcelas ni reúnen las características para ser clasificadas como suelo rústico con protección cultural, ni, en su caso, como suelo rústico con protección natural-forestal, o suelo rústico agropecuario, así como que tampoco se las debe incluir dentro del llamado "Entorno Cartuja", ni tampoco dentro del llamado "Camino verde de Burgos".

A tal efecto, la Sala reproduce los artículos 15 y 16 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, y responde, de forma diferenciada, en relación con las dos parcelas:

"B).- Dentro de estas categorías, la parcela NUM000, se clasifica como suelo rústico de protección natural forestal, así como suelo rústico de protección de infraestructuras, y superpuesto se clasifica también como suelo rústico de protección cultural; a lo que se debe añadir que a todo el terreno de la parcela se le imponen las mayores condiciones que establece el artículo 257 para el llamado "entorno de la Cartuja" y en el 233 para el llamado "Cinturón verde de Burgos".

1.- En cuanto a la clasificación como **suelo rústico de protección natural-forestal**, ya hemos visto que el artículo 16.1.g.4º manifiesta que se deben clasificar como tal (la consideración del caso de forestal ya lo explicamos en fundamentaciones anteriores de esta sentencia): Los demás terrenos que se estime necesario proteger para preservar o regenerar el suelo, la fauna, la flora o las masas forestales, o porque deban ser objeto de restauración ambiental, o por cualesquiera otros valores naturales acreditados, presentes o pasados. Y precisamente este es el motivo por el que se realiza esta clasificación, fundamentándolo la Memoria Vinculante del Plan General impugnado, al expresar, en su número 3.1.1.3: " En un medio rural notablemente transformado por los usos agrícolas y ganaderos, en el que secularmente la vegetación autóctona ha sido eliminada en favor de las especies cultivadas, los territorios que conservan ciertos valores de naturalidad, con presencia de formaciones vegetales de cierta entidad, adquieren una gran importancia y relevancia, tanto paisajística como ecológica. Dicha situación exige su inclusión en la presente categoría y una correcta regulación de los usos, que deberá ser considerada en la Normativa del Plan. De manera específica, integran esta categoría de ordenación los terrenos forestales existentes en el término municipal, tanto aquellos que se encuentran ocupados por plantaciones artificiales, vinculadas a la actividad reforestadora desarrollada en diferentes momentos del siglo pasado, como los que se encuentran tapizados por formaciones vegetales autóctonas, como puede ser el caso de los montes de quercineas que, con un carácter disperso, salpican el territorio. También se incluyen en esta categoría las formaciones mixtas, en las que especies de repoblación y autóctonas conviven, y las formaciones azonales, puramente ripícolas, que se disponen junto a los cursos de agua por su innegable interés ambiental (estén contenidas o no dentro de la zona de policía establecida para estos cauces conforme a la Ley de Aguas). Junto con las zonas vegetadas, que constituyen el contrapunto natural a las características y dominantes campiñas cerealistas burgalesas, componen el suelo rústico de protección natural territorios protegidos por sus valores paisajísticos, bien intrínsecos o bien derivados de su emplazamiento o cualidades como puntos de visión privilegiado. Dentro del primer tipo, se incluye el valle de Cotar, sin duda la unidad de paisaje mejor conservada y representativa del entorno rural de la capital burgalesa. En otra situación se encuentran los territorios situados en los páramos de Valdemoro y la Lora. Se trata de parameras que se sitúan en realce topográfico sobre la vega del Arlanzón y que brindan magníficas panorámicas, a pesar de no contar con valores paisajísticos intrínsecos demasiado relevantes. Estos espacios cuentan, además, con un gran aprecio social y son propuestos en este Plan para integrar, en su parte inferior, más cercana al río Arlanzón y clasificada como suelo urbanizable, el nuevo parque de Fuente del Rey".



Como se puede apreciar, la motivación de la clasificación del suelo como rústico con protección natural, categorizándolo además como forestal, responde precisamente a las previsiones que recoge la Ley de Urbanismo y que complementa el Reglamento de Urbanismo en su artículo 37.d (Los demás terrenos que se estime necesario proteger: 1º. Para preservar o regenerar el suelo, la fauna, la flora o las masas forestales, o porque deban ser objeto de restauración ambiental. 2º. Por cualesquiera otros valores naturales acreditados, presentes o pasados). La misma parte reconoce que se encuentran en este terreno una serie de árboles que se plantaron en un pasado, por lo que realmente sería aplicable esta disposición. Por otra parte, cabe traer aquí el concepto de monte que se recoge en el artículo 2 de la 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León:

"1. A los efectos de esta Ley, se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no esté dedicado al cultivo agrícola.

2. Tienen también la consideración de monte:

a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales.

b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.

c) Los terrenos cuyo cultivo agrícola hubiera sido abandonado por plazo superior a veinte años y que hubieran adquirido signos inequívocos de su estado forestal, salvo cuando se hallen acogidos a programas públicos de abandono temporal de la producción agraria.

d) Los terrenos que, sin reunir las características descritas en este precepto, formen parte de un monte catalogado de utilidad pública.

e) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal.

3. No tienen la consideración de monte los terrenos:

a) Los clasificados como suelo urbano o urbanizable por el instrumento de planeamiento urbanístico.

b) Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con una superficie inferior a diez áreas".

Atendiendo al número 3 de este artículo 2, no estaríamos ante un supuesto de monte, pero sí dentro del concepto forestal que se desprende de lo recogido en su número 1.

No se aporta ninguna prueba que permita eliminar esta categorización, y por lo indicado por la propia actora, así como por el contenido de las fotografías que aporta se aprecia que nos encontramos ante un suelo que debe ser considerado como forestal.

2.- En cuanto a la clasificación del **suelo rústico de protección de infraestructuras**, la propia parte recurrente reconoce, y así se aprecia en las fotografías, que este suelo de la parcela NUM000 se encuentra prácticamente paralelo a una carretera, por lo que nos encontramos ante los supuestos de protección, por cuanto el artículo 24 de la Ley 10/2008, de carreteras de Castilla y León establece una zona de servidumbre y otra zona de afección, sin que se haya acreditado que los terrenos con esta protección clasificados no se encuentran dentro de las zonas de afección, defensa, protección, servidumbre o equivalente a que se refiere el artículo 35 del Reglamento de Urbanismo de Castilla Y León, por lo que procede rechazar esta solicitud de eliminar esta protección ante la falta de prueba de que no nos encontramos ante la situación de este tipo de suelo, atendiendo a lo recogido en el artículo 35 del Reglamento de Urbanismo (Se incluirán en la categoría de suelo rústico con protección de infraestructuras los terrenos que se clasifiquen como suelo rústico y se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: a) Los terrenos ya ocupados o afectados por obras públicas y otras infraestructuras de carácter ambiental, hidráulico, energético, de comunicaciones, de telecomunicaciones, de transportes o de cualquier otro tipo, siempre que no deban tener la consideración de dotaciones urbanísticas o que sean impropias de las zonas urbanas, así como sus zonas de afección, defensa, protección, servidumbre o denominación equivalente, cuando la legislación sectorial exija preservarlas de la urbanización. b) Los terrenos que conforme a lo previsto en los instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento urbanístico y planeamiento sectorial vayan a ser ocupados o afectados por las obras públicas y otras infraestructuras citadas en la letra anterior, así como por sus zonas de afección, defensa, protección, servidumbre o denominación equivalente, cuando la legislación sectorial exija preservarlas de la urbanización).

Es tan absolutamente reglada esta categorización de suelo que con una mínima motivación del por qué se clasifica así el suelo es suficiente, por lo que sobra con lo recogido en el punto 3.1.1.2, Suelo rústico con protección de infraestructuras, de la Memoria Vinculante: "Esta categoría de suelo rústico incluye las infraestructuras ya consolidadas o los terrenos que darán soporte a aquellas que se encuentran en fase de

proyecto o ejecución. Así, dentro de este tipo de suelos, se encuentran estaciones para el tratamiento de aguas (EDAR), carreteras, trazados ferroviarios o depósitos de agua, entre otras".

3.- También se clasifica la superficie de esta parcela como **suelo rústico con protección cultural**. Esta clasificación es, por una parte, la más lógica, y, por otra, la peor definida en el Plan General, pues motiva esta clasificación tanto en parámetros de protección cultural, como en parámetros de protección del entorno urbano como protección del paisaje. La Memoria Vinculante solamente recoge una pequeña motivación al indicar, en su número 3.1.1.4 Suelo rústico con protección cultural: "El artículo 16.1.f LUCyL determina que la categoría debe incluir los terrenos ocupados por inmuebles declarados como Bienes de Interés Cultural o catalogados por el planeamiento, así como otros terrenos cuya protección se estime oportuna. Esta categoría incluye elementos con valores culturales acreditados, como son la Cartuja de Miraflores o el monasterio de Nuestra Señora de Fresdelval, entre otros. En algunos casos se ha optado por la inclusión de suelos con afecciones arqueológicas en el suelo urbanizable, de acuerdo con las condiciones para ello establecidas en el artículo 27 RUCyL". Esta justificación se debe completar con precisamente los suelos que permite catalogar como de protección cultural el artículo 36 del Reglamento de Urbanismo (Se incluirán en la categoría de suelo rústico con protección cultural los terrenos que se clasifiquen como suelo rústico y se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: a) Los terrenos ocupados por Bienes de Interés Cultural declarados o en proceso de declaración, bienes arqueológicos y otros elementos catalogados por los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, así como sus entornos de protección. b) Los demás terrenos sometidos a algún régimen de protección especial conforme a la legislación de patrimonio cultural, así como sus entornos de protección, en su caso. c) Los demás terrenos que se estime necesario proteger: 1º. Por su contigüidad, cercanía o vinculación con los citados en las letras anteriores. 2º. Por cualesquiera otros valores culturales acreditados, presentes o pasados). La contigüidad a un Bien de Interés Cultural de tanta entidad como la Cartuja de Miraflores, determina que la protección deba alargarse a un entorno de una suficiente entidad, siendo de importancia meridiana que alcance también aquel entorno cercano a la vía de acceso de esta Cartuja, como ocurre con las dos parcelas discutidas en este pleito. Es indudable que por sí mismos y en sí mismos considerados estos terrenos no tienen características para que se les especifique como de protección cultural, pero el entorno en el que se encuentran determina que, para proteger adecuadamente el bien cultural de la Cartuja, se deba considerar como con protección con interés cultural; sin perjuicio de que la concreción de mayor o menor distancia a la Cartuja deba dejarse a una cierta discrecionalidad de la Administración planeadora, y sólo eliminar esta discrecionalidad cuando se aprecie una absoluta arbitrariedad y un comportamiento lejano a la finalidad pretendida con la protección; circunstancias que no se acreditan en el supuesto presente, ya que, como hemos dicho, la importancia del bien (Cartuja de Miraflores) es de tal trascendencia que la protección realizada de su entorno resultaba plenamente ajustada.

4.- En cuanto a la mayor protección que todavía se le otorga a este terreno a través de la **figura "Entorno de la Cartuja"**, ya hemos expresado en fundamentos anteriores que nos encontramos ante un supuesto en que lo más razonable hubiese sido, en lugar de haber incrementado la protección sobre las categorizaciones de suelo rústico protegido que pesan sobre estas dos parcelas, haber realizado una nueva categorización de este suelo como protegido de entorno urbano; no obstante, se aprecia la cierta dificultad en considerar si la Cartuja es o no un núcleo de población. En otro caso, lo lógico hubiese sido aumentar la superficie declarada protegida de interés cultural, pero tampoco se aprecia con precisión dentro de la definición de este tipo de protección que se recoge en el artículo 16 de la protección de se pretende dar a este suelo, a caballo entre una protección cultural del terreno en atención a su cercanía con la Cartuja de Miraflores y a caballo entre una protección paisajística derivada precisamente de la existencia de este impresionante Bien de Interés Cultural. Por ello, hemos considerado como válida la mayor protección realizada en la forma recogida en el artículo 257 del Plan General.

Manifiesta la parte que no concurren motivos para que estas parcelas se encuadren dentro de esta figura de "Entorno de la Cartuja", pero sin embargo, lo que no existe es motivo para excluir estas parcelas, ocasionando una isla dentro del entorno de protección. El hecho de que directamente desde la Cartuja no se aprecien estas parcelas, no implica que deban ser excluidas de esta protección, pues los terrenos de su entorno, de alrededor, se aprecian perfectamente y, como ya hemos indicado, levantar esta protección podría implicar romper la continuidad paisajística dentro del terreno circundante, por lo que no procede eliminar esta protección. Por otra parte, en cuanto a la extensión que se indicaba, en ningún caso supone una vulneración de precepto alguno, pues en cuanto a los preceptos de la Ley de Urbanismo que indica, estos regulan supuestos en que no existe planeamiento, que no es el caso, como ya hemos indicado anteriormente.

Con lo aquí dicho, y con lo dicho al estudiar el artículo 257 del Plan, queda suficientemente fundamentado el motivo por el que procede desestimar esta pretensión, sin perjuicio de que otras legislaciones del entorno, normas de otras comunidades autónomas, establezcan una limitación en cuanto a las distancias de protección en el entorno a un bien de interés cultural, y sin perjuicio de que ni la normativa estatal, ni la autonómica,



de protección del patrimonio cultural hayan establecido un entorno de protección para este bien de interés cultural que constituye la Cartuja de Miraflores.

5.- Por lo que se refiere a la exclusión que se pretende de la mayor protección que, para el suelo rústico natural-forestal, otorga el artículo 233, no existen motivos o razones para su exclusión, pues en el mismo artículo se objetivan y motivan las causas que llevan a esta mayor protección, como se recoge en el apartado 2) del precepto. Todo ello sin perjuicio de que realmente la finalidad plena de lo recogido en el precepto no pueda llevarse a cabo sin adquirir estos bienes, por cuanto que presenta una cierta complejidad conservar y fomentar el uso de los bienes y servicios que presta el Cinturón Verde a la ciudad de Burgos y a sus ciudadanos mientras este suelo sea de propiedad privada; pero esta es una cuestión que excede en sí para determinar que deba levantarse la protección que sobre estas parcelas impone el artículo 233.

C).- En cuanto a la **parcela número NUM001** , procede decir lo mismo de lo dicho respecto de la parcela NUM000 , dado que su situación es de proximidad entre ellas y mayor cercanía respecto de la Cartuja, y dado que su realidad física, al menos la que se acredita, es muy parecida, por no decir prácticamente igual. Por ello, procede decir lo mismo respecto de la solicitud de que se elimine la protección natural forestal, la protección cultural, la de "Entorno de la Cartuja" y la de "Cinturón verde de Burgos".

En cuanto a la clasificación como suelo rústico con protección agropecuaria, procede poner de manifiesto que sólo le afecta en una mínima extensión (a la vista del plano aportado como documento dos de la demanda), por lo que levantar la protección supondría crear una pequeña isla en todo un entorno de protección agropecuaria. Pero, además, es que reúne las características suficientes como para que goce de esta protección, por cuanto que el artículo 16.1 de la Ley de Urbanismo recoge como suelo rústico con protección agropecuaria el "constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio". Precepto que desarrolla el artículo 34 del Reglamento de Urbanismo , al Recoger que "Pueden incluirse en la categoría de suelo rústico con protección agropecuaria los terrenos que se clasifique como suelo rústico con alguna de las siguientes finalidades: a) Para protegerlos por su interés, calidad, riqueza, tradición, singularidad u otras características agrícolas, ganaderas o forestales. b) Para no comprometer la funcionalidad y rentabilidad de las instalaciones de regadío y demás infraestructuras agrarias existentes o previstas en la planificación sectorial". Es el criterio de la singularidad, fundamentalmente, atendiendo al poco suelo agrario existente en el municipio de Burgos, el que ha determinado a clasificar este suelo como con protección agropecuaria, y así se motiva en la Memoria Vinculante en su número 3.1.1.1 Suelo rústico con protección agropecuaria:

"Los campos de cultivo y tierras de labor, preferentemente los terrazgos cerealistas, ocupan todavía una amplia superficie del suelo rústico municipal y cuentan con una gran significación en la configuración del paisaje burgalés, contiguo a la ciudad. Se integran asimismo los terrenos de orientación ganadera, incluyendo antiguas tierras de cultivo dedicadas a pasto.

Esta situación explica que un elevado porcentaje de los territorios rurales del término municipal de Burgos se integren en esta categoría, que reconoce y pretende salvaguardar los valores productivos de estos espacios, así como otros méritos que, de manera complementaria, también incorporan ".

Es indudable que estos terrenos no tienen una gran calidad agronómica, pero estos valores productivos agrarios, inclusive aún en situación de barbecho, suponen un indudable interés para un municipio eminentemente urbano.

Por todo lo dicho en la fundamentación de esta sentencia, no procede acceder a las pretensiones de la parte actora".

**CUARTO** .- Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrime, inicialmente, un total de dieciséis motivos de impugnación, de los que el 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º y 16º lo son al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA) ---esto es, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate---, y, los 6º, 7º, 8º, 14º y 15º, al amparo del apartado c) del mismo artículo 88.1 de la LRJCA --- esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión---

A ello, la recurrente añade otros seis motivos, de conformidad ---según expresa--- con el artículo 86.4 de la LRJCA , por infracción de Derecho Estatal, y un único y último motivo por infracción de Derecho Comunitario Europeo.

En consecuencia, la totalidad de la impugnación alcanzaría los veintitrés motivos, a los que vamos a intentar dar respuesta.





**QUINTO** .- En el *primer motivo* (88.1.d LRJCA) se denuncia la infracción de los artículos 106 y 9.3 de la CE y artículo 1.4 del Código Civil (CC ) por falta de aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la falta necesidad de especial motivación de los Planes de Urbanismo cuando las innovaciones revisten características especiales, o afectan a un área determinada, a pesar de tratarse de una Revisión del Plan, provocando indefensión con infracción del artículo 24 de la CE .

Si bien se observa, la infracción que se predica de la sentencia de instancia viene determinada por haber considerado la misma que, en los tres artículos impugnados de las Normas Urbanísticas del PGOU (esto es, **233** , Cinturón verde de Burgos; **252** , Categorías de suelo rústico; y **257** , Régimen de usos del entorno de la Cartuja de Miraflores), se contenía justificación suficiente de las determinaciones que imponía o regulaba, por estarse en presencia de una revisión del PGOU —y no ante una mera modificación—, por lo que la motivación no tenía que ser exhaustiva, ni específica, ni pormenorizada.

El motivo no puede prosperar.

En la reciente STS de 11 de mayo de 2016 , hemos expuesto: "El escrito de interposición del recurso de casación pone de manifiesto la concurrencia de determinados defectos que impiden el análisis de alguno de los motivos que se aducen. En efecto, aunque, según se afirma en los escritos de preparación e interposición, el recurso se ampara en el artículo 88.1.d) de la LJCA, es lo cierto que los dos primeros apartados de aquellos escritos denuncian vicios *in procedendo* de la sentencia que debieron canalizarse a través de la letra c) del artículo 88.1 de dicho texto legal , pues se imputa a la sentencia falta de motivación (porque "responde a otra demanda") o incongruencia (porque olvida reseñar en el fallo la nulidad declarada en la sentencia que reproduce y porque se limita a glosar todo tipo de situaciones concretas que ni aparecían en la ordenanza ni se discutían en la demanda).

(...) Conforme a lo expuesto esta Sala tiene dicho en numerosos pronunciamientos lo siguiente:

1º Que cuando lo que se denuncia es la falta de motivación, la contradicción o la incongruencia interna, estamos ante el supuesto previsto en el artículo 88.1.c) de la LJCA, idóneo para hacer valer el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, es decir, para denunciar errores *in procedendo* en que haya podido incurrir el órgano jurisdiccional a quo desde la iniciación del proceso hasta su finalización por auto o sentencia, sobre todo cuando en la formación de éstos se desatienden normas esenciales establecidas al efecto (motivación, congruencia, claridad, precisión) y siempre que tales vicios generen indefensión al recurrente; por el contrario, el motivo previsto en el artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción resulta idóneo para denunciar los errores *in iudicando* de que pueda adolecer la resolución recurrida.

2º Existe, pues, una falta de correspondencia entre la infracción denunciada, que hubiera debido fundamentarse al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional , y el cauce procesal utilizado, el apartado d) de dicho artículo, pues, insistimos, la falta de exhaustividad, congruencia o motivación de las sentencias constituye un vicio *in procedendo* que sólo tiene adecuado encaje en el primero de los apartados de aquel precepto".

Doctrina de plena aplicación al supuesto de autos.

En todo caso, sólo procede recordar que la clasificación de las dos parcelas no ha variado en relación con la clasificación (suelo rústico, SR) con la que contaban en el planeamiento anterior, pues, sólo se ha producido su variación, y parcialmente, en su actual categorización: así, la parcela NUM000 —que los recurrentes pretenden sea clasificada como suelo urbano consolidado, SUC— continúa clasificada como suelo rústico (SR), si bien especificándose ahora como suelo rústico de protección natural forestal (SR-PNF), de protección de infraestructuras (SR-PI) y de protección cultural (SR-PC; y, la parcela NUM001 —que los recurrentes consideran que debe pasar a clasificarse como suelo urbano no consolidado, SUNC—, continúa clasificada igualmente como suelo rústico (SR), en las modalidades de protección agropecuaria (SR-PA, de protección natural forestal (SR-PNF) y de protección cultural (SR-PC). En todo caso, abundaremos en estas cuestiones.

**SEXTO** .- En el *segundo motivo* (88.1.d LRJCA) se denuncia la infracción de los mismos preceptos que en el motivo anterior, si bien ahora, por la falta de aplicación de la doctrina jurisprudencial en torno a que el interés general ha de estar justificado y acreditado, sin que la sentencia aplique dicho concepto del interés general en su auténtica dimensión, provocando, como antes, indefensión de la recurrente con infracción también del artículo 24 CE .

A lo dicho en el motivo anterior, hemos de añadir que la sentencia de instancia analiza, de forma independiente y pormenorizada, los tres artículos de las Normas Urbanísticas que los recurrentes consideran que han vulnerado el ordenamiento jurídico, explicando (con apoyo en el artículo 16.1.g.4º de la Ley de Urbanismo de Castilla y León ), respecto del **artículo 252** , como ha surgido (junto con otras) dentro de la categoría



de "Suelo Rústico con Protección Natural", la ---que pudiéramos denominar--- "subcategoría" de "Suelo Rústico de Protección Natural Forestal", exponiéndose las concretas especificaciones ( "*méritos naturales y ecológicos sobradamente contrastados*" ) mediante las que se ponen de manifiesto los determinantes razones para constituir "*espacios de naturaleza forestal en todos sus diferentes estratos (arbóreo, arbustivo y subarbustivo)*". Como bien dice el precepto impugnado, el Suelo Rústico con Protección Natural ---de siempre--- se "desagrega" ---ahora---, en tres "subcategorías", en función del elemento objetivo determinante, en concreto, de la protección: los cauces y riberas (SR-PCR), las vías pecuarias (SR-PVC), y, por supuesto, el elemento aquí concernido de los espacios de naturaleza forestal (SR-PNF).

La sentencia impugnada es muy explícita al respecto: "No existe vulneración alguna de la normativa urbanística por el hecho de que a un suelo que se clasifica como "suelo rústico de protección natural" se la haya añadido la específica consideración de que esta protección está motivada por la masa forestal existente, por lo que se denomina "suelo rústico de protección forestal"".

Algo parecido acontece con el **artículo 257** de las Normas del PGOU, en el que se regula el denominado Entorno de La Cartuja, precepto respecto del cual la sentencia de instancia recuerda la anterior protección cultural de una parte de la parcela NUM000 y de la totalidad de la parcela NUM001 , y señala que "la motivación más específica respecto de las medidas de protección que recoge el artículo 257 del Plan General, se recoge en el mismo precepto, en su número 1 ...". Como dice la sentencia, respecto de dicho precepto, al ser allí "... donde se especifica la protección que debe otorgar al terreno marcado en los planos con el rótulo continuo "entorno Cartuja", aclarando que "se mantiene la clasificación recogida de este suelo (protección cultural, protección forestal y protección agropecuaria, superponiéndose la cultural en el ámbito de un kilómetro sobre las otras dos protecciones), pero en un determinado ámbito territorial de este suelo que goza de estas protecciones, se ha querido aumentar el régimen de protección a la mínima fijada por la clasificación dada a este suelo, de manera que el suelo con protección agropecuaria, por ejemplo, si se encuentra dentro de los límites del llamado "entorno Cartuja" queda sujeto a mayores limitaciones que si se sitúa fuera de este límite".

Razonándose en la sentencia, de forma parecida, respecto del **artículo 233**, que regula el denominado Cinturón Verde Burgos, pues, aunque los terrenos incluidos en el mismo podrían haber sido categorizados como "suelo rústico de entorno urbano" (SR-EU), sin embargo, nada impide que el planificador haya optado por darle una mayor protección. Efectivamente, en la determinación de este concepto el precepto ---para su naturalización--- se centra en la preservación de espacios de la urbanización con la finalidad de "preservar las perspectivas y panorámicas de interés, tanto desde el núcleo hacia su entorno como a la inversa, de preservar el paisaje tradicional, fomentando una transición armónica entre el medio urbano y el natural". La decisión, por su parte, del planificador al regular en el precepto de referencia el citado Cinturón Verde, pasa por incluir, dentro del mismo ---entre otros extremos---, a todos los ámbitos de SR, con protección natural, incluidos en la categoría de suelo rústico con protección forestal (SR-PNF).

El "concepto" de Cinturón Verde tiene ---permítase la expresión--- un sentido transversal en el que, los elementos que lo integra, cuentan con distinta procedencia, pero tienen una finalidad común dirigida a la caracterización física de un determinado territorio; esto es, que el concepto cuentan con un componente acumulativo de los elementos a proteger (pues en el mismo se incluyen espacios libres-sistemas generales y locales, suelos rústicos con protección natural y especial, así como espacios sometidos a políticas de reforestación). Pues bien, con dicha acumulación de elementos integrantes se pretende una especial protección territorial para todos los citados elementos que lo integran, pero que, en todo caso, quedan unidos por un componente común de espacios libres y connotaciones forestales. Obviamente, el tratar de separar, cual compartimentos estancos, dicha concepción protectora territorial, del elemento determinante del "suelo rústico de entorno urbano" (SR-EU), que, como hemos podido comprobar, es el paisajístico, se nos presenta como tarea difícil, pero tanto elementos objetivos que se incluyen en la configuración del Cinturón Verde, como los elementos subjetivos que determinan la razón de ser del SR-EU, resultan compatibles y van de la mano, ya que los citados elementos son para ser vistos sin interferencias, y es conveniente que sean vistos porque cuentan con motivos y razones para ello.

Por ello, la decisión de la Sala sobre este extremo resulta razonable y con apoyo en las precedentes determinaciones del PGOU.

**SÉPTIMO** .- En el *motivo tercero* (88.1.d LRJCA) se denuncia también la infracción de los mismos preceptos que en el motivo anterior, si bien ahora, por la falta de aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la exigencia de la motivación específica y reforzada en la denominada Memoria ---que no es un defecto formal---, constituyendo la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido, debiendo la misma ser más intensa cuando se trata de referencias ambientales o valores culturales propios de los terrenos de especial protección, y debiendo fluir la motivación de forma reconocible y amparada en informes técnicos.



Las mismas razones dadas en respuesta a los motivos anteriores, en relación con la necesidad de motivación de la potestad de planeamiento urbanístico, nos sirven para rechazar también el presente motivo.

Con carácter general, debemos señalar que el control de la discrecionalidad administrativa en el ámbito urbanístico, que subyace en el motivo invocado, impone que en el ejercicio de potestad discrecional, como presupuesto de legitimación, se han de explicar las razones que determinan la decisión que se adopte. Y ésta justificación ha de hacerse con criterios de racionalidad expresados en la Memoria del Plan, que, por ello, tiene el carácter de vinculante. Sólo así podremos diferenciar la discrecionalidad de la pura arbitrariedad. Por todas, en la STS de 26 de febrero de 2010 (RC 282/2006 ) hemos señalado, en relación con la motivación a través de la Memoria de los Planes:

"Acorde con lo expuesto, la jurisprudencia de esta Sala viene declarando desde antiguo la importancia de la "de los instrumentos de ordenación urbanística [véanse los artículos 12.1.c ) y d ), 38 , 58 , 74.1.a ) , 75 , 77 , 95.1 , 96.1 y 97.1 del Reglamento de Planeamiento ], que ha de reflejar en primer término las alternativas posibles, analizándolas después mediante la toma en consideración de sus ventajas e inconvenientes, para justificar, finalmente, la decisión por la que se opta; se ha hablado, así, de la necesidad esencial de la Memoria, como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad ( sentencias de 9 de julio de 1991 o 13 de febrero de 1992 )" ( Sentencia de esta Sala de 26 de julio de 2006 dictada en el recurso de casación nº 2393/2003 ).

Ahora bien, constatado el papel estelar de la Memoria cuando se trata de controlar la discrecionalidad del planeamiento, y teniendo en cuenta la incuestionable exigencia de justificación y motivación de las alteraciones del planeamiento en que forzosamente se concreta en la Memoria, debemos añadir lo siguiente. La motivación concreta y específica de cada determinación del plan no puede ser realizada con la exhaustividad que postula la parte recurrente y que se deriva de los motivos invocados. En definitiva, ha de ser una justificación de trazos gruesos que preste cobertura a las específicas líneas y pliegues concretos de la reforma, de manera que estos sólo adquieran sentido y significado por referencia a aquella.

En este sentido venimos declarando, respecto de la infracción del artículo 38 del Reglamento de Planeamiento y 54 de la Ley 30/1992 que ahora se nos invoca, que "siendo cierto que la Memoria no necesita contener "una detallada especificación, reforma por reforma, de todas las variaciones en que el Plan incide, ya que las Memorias únicamente marcan las líneas maestras de lo que ha de ser el planeamiento a que se refieren, sin descender a particularidades" (así, y por todas, en las sentencias de este Tribunal Supremo de fechas 7 de noviembre de 1991 , 2 de enero de 1992 , o 1 de septiembre de 1993 ), no lo es menos que de ella, o de esas líneas maestras, debe fluir una motivación reconocible como tal de las determinaciones del planeamiento (ver en este sentido las sentencias de este Tribunal de fechas 9 de julio de 1991 , 20 de diciembre de 1991 o 13 de febrero de 1992 )" ( STS de 4 de abril de 2007 dictada en el recurso de casación nº 6657/2003 ).

Es correcta, con carácter general, la jurisprudencia, de este Tribunal Supremo, que se cita en la sentencia de instancia, en relación con el diferente nivel de exigencia en la motivación o justificación de la ordenación, según las alteraciones del planeamiento se produzcan (1) como consecuencia de una Modificación Puntual --en cuyo caso la exigencia del deber de motivación es más acusada--, que (2) cuando la alteración se produce en el seno de una Revisión --supuestos en los que tal exigencia, aun siendo igualmente necesaria, se torna más genérica--. Así se recoge en las SSTS de esta Sala y Sección, como es el caso de la STS de 11 de abril de 2011, RC 2660/2007 , en que dijimos:

"En cuanto al grado de concreción exigible a la motivación contenida en la Memoria del instrumento de planeamiento, una reiterada jurisprudencia viene a señalar que cuando se trata de un Plan General nuevo o de una Revisión del planeamiento en la que los cambios que afectan a todo el término municipal o a una gran parte del mismo, no cabe exigir una explicación pormenorizada de cada determinación, bastando que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta; y que será necesaria una motivación más concreta y detallada a medida que se desciende en la escala de los instrumentos de desarrollo. Pueden citarse en este sentido las sentencias de 25 de julio de 2002 (casación 8509/1998 ) , 11 de febrero de 2004 (casación 3515/2001 ) y 26 de enero de 2005 (casación 2199/2002 )".

También, en sentido análogo, en la más reciente STS de 4 de febrero de 2011, RC 194/2007 , declaramos que "si bien es cierto que la Memoria no tiene por qué contener una motivación o explicación minuciosa y exhaustiva de los cambios de clasificación que haya dispuesto, sino una motivación suficientemente amplia y justificativa de los cambios que se introducen. Esta graduación de la medida de la motivación está en función de una serie de factores, que concurren en este caso, y que pasamos brevemente a resumir. En primer lugar, la motivación del planificador general ha de ser más precisa e intensa cuanto más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación del Plan de que se trate".

Sin embargo, tales líneas maestras, o motivación más genérica tratándose de Proyectos de Revisión, no son óbice para que, cuando la innovación reviste características especiales, la necesidad de la motivación revista



una especial intensidad, como hemos declarado en la STS de 11 de abril de 2011, RC 2660/2007, al señalar que "Ahora bien, incluso tratándose —como aquí sucede— de una Revisión del Plan General, la exposición que se hace en la Memoria sobre las grandes líneas y el modelo de ciudad que se propone debe contener alguna explicación específicamente referida a la ordenación prevista para un área determinada a la que se asigna una caracterización especial. Y esto es lo que sucede en nuestro caso, pues la ordenación prevista para la unidad UE-86 contempla un edificio aislado de altura muy superior a la del resto del municipio, y, consiguientemente, un coeficiente de edificabilidad sensiblemente superior en ese concreto ámbito; ordenación ésta a la que el propio Ayuntamiento atribuye una especial significación, presentando ese edificio único de considerable altura como una referencia visual del municipio y como muestra representativa de una determinada técnica de diseño urbano".

Esto es, la regla sería que, junto a los supuestos de Modificación puntual, también en los supuestos de Revisión se produciría una mayor exigencia de motivación y explicación de la decisión adoptada, derivada, en estos casos, o consecuencia, de la especificación zonal, de la singularización de la determinación introducida, o del tratamiento diferenciado en relación con el entorno en el que se produce, por cuanto, sólo datos objetivos o finalidades concretas, fácilmente contrastables, podrían servir de soporte a una decisión del planeamiento que, en principio, resultaría discriminatoria comparada con el entorno en el que se adopta. Dicho de otra forma, a mayor diferenciación, o discriminación, se produciría una mayor exigencia de motivación, aun cuando se estuviera ante un supuesto de Revisión, pues el aumento o plus de motivación y explicación también vendría determinada por la intensidad del cambio producido, o la sorpresiva novedad en las determinaciones introducidas en relación con el planeamiento que se sustituye.

En el supuesto que nos ocupa —en el que, en síntesis, los recurrentes reclaman una mayor exigencia de justificación en relación con las determinaciones correspondientes a las dos parcelas de las que son propietarios—, las discrepancias se centran, como sabemos, en tres preceptos distintos de las Normas del PGOU que hacen referencia a la regulación de las "Categorías de Suelo Rústico" (artículo 252), a la regulación del régimen de usos correspondientes al denominado "Entorno de la Cartuja de Miraflores" (artículo 257) y a la regulación del denominado "Cinturón Verde de Burgos" (233).

No existen, pues, grandes innovaciones en el nuevo planeamiento que se revisa, situados en el entorno de la Cartuja de Miraflores de Burgos. La actual Revisión continúa, sin sobresaltos, en la misma línea de protección que los planeamientos precedentes; esto es, no es el actual planeamiento el que introduce la delimitación del entorno de protección de la Cartuja en un kilómetro de radio, pues el PGOU anterior de 1999 ya clasificaba los terrenos como Suelo Rústico de Protección Cultural. Esta era la que le correspondía al Área ambiental de la Cartuja de Miraflores —en atención a su naturaleza histórico-artística, y a su consideración de "hito en el paisaje"—; siendo similar la que ya se contenía, antes, en el PGOU de 1992, como Suelo No Urbanizable de Especial Protección.

En consecuencia, la citada ausencia de grandes novedades en el ámbito de la protección nos lleva a confirmar la decisión y los razonamientos de la sentencia de instancia respecto de los razonamientos que contiene sobre la suficiencia de motivación, que es lo que el motivo reclama, y que, por ello, decae.

**OCTAVO** .- En el *motivo cuarto* (88.1.d LRJCA) se denuncia también la infracción de los mismos preceptos que en el motivo anterior, si bien ahora, por la falta de aplicación de la doctrina jurisprudencial en torno al alcance y necesidad de concreción de los conceptos jurídicos indeterminados, aplicables a los conceptos y alcances contenidos en los artículos impugnados del Plan, y que la sentencia de instancia no analiza como tales conceptos reglados, provocando, como antes, indefensión de la recurrente con infracción también del artículo 24 CE.

El motivo concreta los conceptos indeterminados a los que se refiere la sentencia, contenidos, en primer lugar, del artículo 257 ("entorno cartuja", "un entorno libre de interferencias visuales en torno a la Cartuja de Miraflores", y "cuencas visuales"), y que se mueven, según el motivo, en un ámbito de indeterminación, dejando su contenido a la discrecionalidad de la Administración, sin que exista estudio o dictamen alguno sobre las dimensiones del entorno de referencia. Por otra parte, la sentencia de instancia no responde a las alegaciones de la demanda en relación con la consideración de la misma sobre los usos permitidos en el entorno de la Cartuja, que se calificaban de "injustificados, injustos, e ilegales y desviados", solicitando una solución justa y única de los conceptos jurídicos indeterminados de referencia, concretando la discrecionalidad, en cuanto a la distancia de protección respecto de la Cartuja, o en cuanto a las características naturales del terreno, que cuentan con una indudable naturaleza reglada, atendidas las circunstancias reales del caso. Sobre esta misma cuestión, en el motivo se contiene una referencia al artículo 233 (Cinturón Verde), reclamando, igualmente, sobre los conceptos de "usos de los bienes y servicios que presta el Cinturón Verde" la existencia en el expediente de informes y estudios técnicos documentados respecto de los mismos; y, en relación con el



artículo 255, pone de manifiesto la misma indeterminación conceptual respecto de los "espacios de naturaleza forestal".

Las mismas razones dadas en respuesta a los motivos anteriores, en relación con la necesidad de motivación de la potestad de planeamiento urbanístico, nos sirven para rechazar también el presente motivo.

En relación con el artículo 257, debemos destacar como el precepto delimita —con referencia al plano y gráfico del mismo— el concepto (al que se acusa de indeterminación) del "entorno Cartuja", exponiendo, a continuación los objetivos del PGOU respecto de dicho ámbito ("mantenimiento de un entorno libre de interferencias visuales ... permitiendo la implantación de usos edificatorios vinculados a la actividad agropecuaria o a actividades deportivas y de ocio de baja intensidad"), para lo cual se establecen tres grados de aplicación, pretendiendo, con ello, el respeto a "sus cuencas visuales y asegurando un nivel reducido de impactos ambientales, con especial atención a los acústicos". Entre las específicas condiciones se establecen y concretan los "accesos rodados" que posibilitarían los expresados usos, se determinan —con gran precisión— las "alteraciones de perfil y acondicionamiento del terreno", así como las edificaciones posible con las finalidades expresadas (tanto nuevas como preexistentes) manteniendo —en caso de existir incompatibilidad— las condiciones de las anteriores edificaciones de uso excepcional no caducadas. Debemos —de forma especial— reseñar, en el ámbito de la documentación necesaria para las autorizaciones de tipo excepcional, la aportación de, la denominada en el precepto, "simulación visual de la integración de la actuación del paisaje", concretando los "puntos de vista" desde los que deberá simularse la apariencia visual de la actuación.

Lo que la parte recurrente viene a sostener es un concepto de planificación que, irremisiblemente, conduciría a la transformación del planeamiento como una actividad reglada, sin posibilidad de actuación discrecional para la Administración, sin fisuras para la creatividad técnica, en una especie de actuación caracterizada por una sucesiva acumulación de conceptos jurídicos indeterminados de contenido estricto. No es así. La planificación urbanística es discrecionalidad, con los límites que impone la proscripción de la arbitrariedad, debiendo añadirse que el juego de ambos conceptos debe producirse en un marco de transparencia, motivación, justificación y explicación técnica del caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes y a la finalidad perseguida; como bien sabemos, luego —si es que resultara preciso— los Tribunales siguen contando con mecanismos adecuados para el control de tales actuaciones necesariamente discrecionales: podemos controlar los hechos determinantes de la situación —valorando las pruebas que se nos presenten a tal fin—, podemos movernos en el terrenos de los principios generales del derecho, e, incluso, estamos autorizados por el propio texto constitucional (artículo 106) para adentrarnos en el complejo terreno subjetivo de las reales finalidades perseguidas por el planificador pudiendo rechazar las desviaciones de poder, pero, no contamos con capacidad jurídica, ni para exigir un planeamiento concreto y determinado de una ciudad, ni para imponer un específico modelo territorial. Planificar no es una actividad distinta a la de la búsqueda de los intereses generales de la ciudad, con base en una discrecionalidad técnica y una autonomía política, local y autonómica, pues, no olvidemos que "[l]a 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" ( artículo 4.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana , aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Por todas, en nuestra STS de 13 de junio de 2011 (RC 4045/2009 , Biblioteca universitaria de Sevilla), dijimos:

"Con carácter general, la discrecionalidad del planificador, el conocido "*ius variandi*", no es más que la especie dentro del género de la discrecionalidad administrativa, que se proyecta también sobre otros ámbitos materiales de la actuación administrativa, que no viene al caso especificar.

El ejercicio de esta potestad discrecional en el ámbito urbanístico se concreta en la libertad de elección que corresponde al planificador, legalmente atribuida, para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística. Discrecionalidad, por tanto, que nace de la ley y resulta amparada por la misma. Y esto es así porque legalmente ni se anticipa ni se determina el contenido de la decisión urbanística, sino que se confía en el planificador para que adopte la decisión que resulte acorde con el interés general.

En el bien entendido que no estamos sólo ante el ejercicio de una potestad sino también ante un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso, encarnadas por el interés público, así lo demandan. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, realizando los ajustes necesarios al ritmo que marcan las exigencias cambiantes del interés público.

La doctrina tradicional sobre el ejercicio del "*ius variandi*" reconoce, por tanto, una amplia libertad de elección al planificador urbanístico entre las diversas opciones igualmente adecuadas y, por supuesto, permitidas por la Ley. Ahora bien, como sucede con la discrecionalidad en general, el ejercicio de tal potestad se encuentra sujeto a una serie de límites, que no pueden ser sobrepasados".



Obvio es que esta autonomía no es absoluta en los ámbitos territoriales a los que hacemos referencia, pues, sabemos que el Estado ( artículo 149.1.23 de la CE ) cuenta con posibilidades de actuación en los distintos ámbitos sectoriales de sus competencias, pero, fundamentalmente en el ámbito del medio ambiente; ámbito este que, sin duda, ha modulado y matizado todo el complejo mundo del urbanismo.

Igualmente, sabemos, que la Unión Europea, no quiere mantenerse al margen de estos ámbitos de actuación. Situándonos en el ámbito normativo europeo debemos reparar, en el terreno de los principios, toda una ya larga trayectoria medioambiental se ha consolidado en el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado por los representantes de los veintisiete Estados Miembros en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y que entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009, una vez ratificado por todos los Estados Miembros. Por otra parte, en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), se señala como el Medio Ambiente (artículo 4.e) es una competencia compartida con los Estados Miembros, imponiéndose en el artículo 11 del mismo Tratado que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

Así lo hemos dicho, entre otras muchas, en la STS de 22 de febrero de 2012 (RC 3774/2009 ), de conformidad con lo expresado en la Exposición de motivos del **Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo:**

"(...) hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales...".

(...) Este plus de protección se nos presenta hoy —en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea— como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa medioambiental. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio —TRLS08—) se apela en el marco de la Constitución Española —para justificar el nuevo contenido y dimensión legal— al "bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47 ", de donde deduce "que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida". Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente", y se remite, a continuación, a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo "de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos"; y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", añadiendo que "desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada ...". Como ha puesto de manifiesto la buena doctrina española, el TRLS08 lo que, en realidad, aporta "es una mayor imbricación entre urbanismo y protección del medio ambiente; una especie, digámoslo, de interiorización más profunda de los valores ambientales en la ordenación territorial y urbanística, hasta hacerlos inescindibles".

Pues bien, debemos de tomar en consideración lo que al respecto establece el vigente y citado TRLS08, en relación, entre otros extremos, con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 del citado Texto refundido), con los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y con los deberes de los mismos (artículo 5), además, todo ello, del actual contenido del derecho de propiedad (artículo 9) y, singularmente, el especial régimen de utilización del suelo rural, que en el epígrafe 4 del artículo 13 establece



que "(...) la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada".

Como sabemos, en los Fundamentos Jurídicos Quinto, Sexto y Séptimo de la sentencia se reproducen y analizan los tres preceptos cuestionados de las Normas del PGOU, dándose de los mismos unas interpretaciones que se enmarcan en el contexto jurisprudencial de precedente cita, y en los que se pone de manifiesto una ausencia de infracción de los preceptos estatales y autonómicos que se refieren, sin que, en el aspecto que ahora nos concierne, se realice una consideración de los conceptos jurídicos indeterminados que se sitúe fuera del expresado contexto; la toma en consideración de "formaciones forestales" ( 252 ), a las que se otorga una protección forestal específica (SR-PNF), incluyendo en el mismo "sus diferentes estratos (arbóreo, arbustivo y subarbustivo)" implica la utilización de conceptos perfectamente determinables de forma cuantitativa y cualitativa, y que no implican contraposición alguna a los conceptos que, a tal efecto, se contienen en las normas urbanísticas estatales y autonómica, que se citan como referencia de legalidad, ni a los principios constitucionales igualmente alegados. Algo parecido acontece con el concepto "entorno Cartuja" , o con las distancias de protección o, en fin, con el de "cuencas visuales" , que, en el fondo, constituyen un ejercicio de autolimitación de discrecionalidad del artículo 257 , que, no se olvide, contiene, como se contenía con anterioridad, un claro objetivo, plasmado en el mismo precepto: "el mantenimiento de un entorno libre de interferencias visuales en torno a la Cartuja de Miraflores". Ante ello, como señala la sentencia de instancia, los conceptos de referencia se concretan mediante las razones o elementos que señala el PGOU, adaptando el uso del suelo —de forma específica, la urbanización y la edificación— a las características naturales y culturales del ambiente, que surgen del uso del suelo de todo el entorno delimitado, ajustándose así a la normativa urbanística y de patrimonio histórico.

El motivo, pues, decae.

**NOVENO** .- En el *motivo quinto* (88.1.d LRJCA) se denuncia también la infracción de los mismos preceptos que en los motivos anteriores (106 y 9.3 de la CE y 1.4 del Código Civil), si bien, ahora, por falta de aplicación, por parte de la sentencia de instancia, de la doctrina jurisprudencial —citada en la demanda del recurso— de que la motivación ha de ser específica y reforzada en relación con los ámbitos ambientales y culturales, por su especial protección, debiendo la misma fluir de forma reconocible y estar avalada en informes técnicos.

El rechazo del motivo ha de venir determinado por lo ya expuesto en respuesta a los motivos anteriores:

a) Que no existen novedades sustanciales en el nivel de protección del entorno de la Cartuja de Miraflores en relación con el planeamiento anterior, siendo, pues, suficiente el nivel de motivación que en los preceptos impugnados se contiene, cuyo ámbito y contenido ha sido avalado por la sentencia de instancia, ratificándose la ubicación de las parcelas de los recurrentes en el citado ámbito de protección del entorno de la Cartuja de Miraflores.

b) Que, en los tres preceptos, al definir la nueva subcategoría de SR-PNF (protección forestal) en citado ámbito del entorno de la Cartuja (252), al diseñar los usos permitidos en el mencionado entorno (257), y al describir el ámbito y finalidad del denominado Cinturón Verde de Burgos, se utilizan conceptos que se corresponden con las finalidades pretendidas establecidas en el PGOU.

c) Y que, en fin, que la actuación que, en dichas zonas, se posibilita con las determinaciones que se establecen, se sitúan en un ámbito de discrecionalidad hábil para tales actuaciones.

Por otra parte, la única referencia que por los recurrentes se realiza, en relación con sus concretas parcelas, es la de su distancia y la de sus cotas de altitud, en relación con La Cartuja de Miraflores, sin acreditación alguna —respecto de algún uso concreto situable en ellas— en el ámbito de la incidencia visual al que nos venimos refiriendo.

La sentencia de instancia fue muy explícita al respecto, realizando las siguientes afirmaciones (Fundamento Jurídico NOVENO, apartado B).4, párrafo segundo, que ratificamos):

"Manifiesta la parte que no concurren motivos para que estas parcelas se encuadren dentro de esta figura de "Entorno de la Cartuja", pero sin embargo, lo que no existe es motivo para excluir estas parcelas, ocasionando una isla dentro del entorno de protección. El hecho de que directamente desde la Cartuja no se aprecien estas parcelas, no implica que deban ser excluidas de esta protección, pues los terrenos de su entorno, de alrededor, se aprecian perfectamente y, como ya hemos indicado, levantar esta protección podría implicar romper la



continuidad paisajística dentro del terreno circundante, por lo que no procede eliminar esta protección. Por otra parte, en cuanto a la extensión que se indicaba, en ningún caso supone una vulneración de precepto alguno, pues en cuanto a los preceptos de la Ley de Urbanismo que indica, estos regulan supuestos en que no existe planeamiento, que no es el caso, como ya hemos indicado anteriormente".

**DÉCIMO** .- En el *motivo sexto* (ahora al amparo del artículo 88.1.c de la LRJCA ) se denuncia la infracción del artículo 24 de la CE (tutela judicial efectiva) debido a la falta de claridad y precisión de la sentencia, que por ello incide en incongruencia, al no analizar ni motivar porqué no aplica a los terrenos comprendidos en los artículos 257 lo señalado en el 252.c.iii de las mismas Normas del PGOU, dejando imprejuizada la pretensión.

En síntesis, lo que se reclama por los recurrentes —desde la perspectiva formal del motivo— es la falta de respuesta al planeamiento, realizado en la demanda, de la inaplicabilidad del citado artículo 252.c.iii de las mismas Normas del PGOU, en el que se describe el contenido de la categoría denominada Suelo Rústico de Protección Cultural (SR-PC), considerando los recurrentes que el mismo no le era de aplicación a sus parcelas, respecto de las que no se acreditaba ningún valor cultural.

El motivo tampoco puede prosperar.

En relación con el vicio de incongruencia, debemos comenzar nuestro análisis recordando ( STS de 10 de febrero de 2013, RC 1521/2011 ; STS de 12 de diciembre de 2013, RC 424/2011 ; y STS 3 de septiembre de 2015, RC 313/2014 , entre innumerables) que la incongruencia omisiva —que es la que nos ocupa en el presente recurso— "sólo tiene relevancia constitucional cuando, por dejar imprejuizada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción provocando una denegación de justicia", añadiéndose que existen mecanismos de análisis para llevar a cabo la comprobación de la expresada denegación, ya que la misma "se comprueba examinando si existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes, sin que quepa la verificación de la lógica de los argumentos empleados por el Juzgador para fundamentar su fallo ( SSTC 118/1989, de 3 de julio, FJ 3 ; 82/2001, de 26 de marzo , FJ 4)".

También hemos expuesto en numerosas sentencias —extractado la STC 8/2004, de 9 de febrero — que, para llevar a cabo la citada comprobación de que *"existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes"*, debe, no obstante, tenerse en cuenta *"que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva"*, pues resulta *"preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno ... y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el art. 24.1 CE o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva"*. En consecuencia, hemos insistido en que *"debe distinguirse entre lo que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones"*, sin que las primeras requieran *"una respuesta explícita y pormenorizada"*, mientras que, por el contrario, las pretensiones si exigen *"de respuesta congruente ... sin más excepción que la de una desestimación tácita de la pretensión, de modo que del conjunto de razonamientos de la decisión pueda deducirse"*. Y, a todo lo anterior, habremos de añadir que *"la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE si provoca la indefensión de alguno de los justiciables"*.

Partiendo de la doctrina jurisprudencial anteriormente citada y, vistas las concretas y argumentadas respuestas de la Sala de instancia, en relación con la alegación de referencia —inaplicación del artículo 252.c.iii de las Normas— debemos poner de manifiesto que no nos encontramos en presencia de pretensión alguna, como se desprende del ya prolijo suplico de la demanda. Pero, en todo caso, la respuesta expresa a la cuestión —por otra parte implícita a lo largo de otros apartados de la sentencia de instancia— la encontramos en el Fundamento Jurídico Noveno de la misma, apartado B).4, párrafo segundo, que, justamente, hemos recogido en el motivo anterior.

Esto es, la Sala de instancia da cumplida respuesta a la mencionada argumentación pero rechazando la misma. El contenido y sentido de las respuestas podrá ser tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada a la alegación formulada. Baste, pues, para concluir con el vicio de incongruencia con señalar que la *ratio decendi* de la sentencia se percibe con nitidez de la lectura de la misma y que el recurrente ni siquiera ha expuesto en el desarrollo del motivo la existencia de indefensión alguna, jurisprudencialmente exigible para la viabilidad del citado vicio procesal.

Es la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León la que impone la expresada obligación de protección en diferentes preceptos, tanto para los BICs como sus respectivos entornos, prohibiéndose toda construcción que pueda alterar el volumen, la tipología, la morfología o el cromatismo de los inmuebles, añadiéndose en el artículo 36 del Reglamento de Urbanismo de la citada Comunidad Autónoma





que —como realiza el PGOU de Burgos— "[s]e incluirán en la categoría de suelo rústico de protección cultural los terrenos que se clasifiquen como suelo rústico y se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: a) Los terrenos ocupados por Bienes de Interés Cultural declarados o en proceso de declaración ... así como sus entornos de protección".

**DÉCIMO PRIMERO** .- En el *motivo séptimo* (también al amparo del artículo 88.1.c de la LRJCA ) se denuncia la infracción del artículo 24 de la CE (tutela judicial efectiva) debido a la falta de claridad y precisión de la sentencia, que por ello incide en incongruencia, al no analizar ni motivar porqué no aplica a los terrenos comprendidos en los artículos 257 lo señalado en el artículo 4.5 de las mismas Normas del PGOU, dejando imprejuzgada la pretensión, con una clara desconsideración para el principio de seguridad jurídica.

En síntesis, lo que ahora se reclama por los recurrentes —desde la también perspectiva formal de este motivo— es la falta de respuesta al planeamiento, en la demanda, del carácter vinculante del Catálogo, regulado en el citado precepto de las Normas, teniendo en cuenta que en la ficha correspondiente a la Cartuja de Miraflores no se señala nivel de protección alguno en relación con su entorno, que se pretende introducir a través del artículo 257 de las mismas Normas.

Para rechazar el motivo reiteramos lo expuesto en respuesta al anterior:

a) No encontramos una concreta pretensión, sólo una argumentación, como la del motivo anterior.

b) En todo caso —y al margen de la respuesta implícita de la misma sentencia—, de forma expresa, debemos destacar dos consideraciones, que se contienen en su Fundamento Jurídico Sexto:

1. "Por otra parte, se debe atender a lo recogido en el art. 51.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León , que, refiriéndose al régimen general de deberes en suelo rústico, recoge: "Este régimen del sólo rústico tiene carácter de régimen mínimo de protección, debiendo respetarse también las demás condiciones que impongan los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, por la legislación sectorial"; por lo que permite que el planeamiento, como es este caso, establezca una mayor protección de la que correspondería si aplicásemos los criterios recogidos en el art. 39 del mismo precepto. Esto es precisamente lo que hace el Plan General en su artículo 257, donde se especifica la protección que se debe otorgar al terreno marcado en los planos con el rótulo continuó "entorno Cartuja". Se mantiene la clasificación recogida de este suelo (protección cultural, protección forestal y protección agropecuaria, superponiéndose la cultural en el ámbito de un radio de un kilómetro sobre las otras dos protecciones), pero en un determinado ámbito territorial de este suelo que goza de estas protecciones, se ha querido aumentar el régimen de protección a la mínima fijada por la clasificación dada a este suelo, de manera que el suelo con protección agropecuaria, por ejemplo, si se encuadra dentro de los límites del llamado "entorno Cartuja" queda sujeto a mayores limitaciones que si se sitúa fuera de este límite".

2. "Por otra parte, no nos encontramos ante un supuesto de un elemento del término municipal catalogado, a que se refiere el artículo 84, sino ante una protección de un terreno que circunda un elemento del término municipal catalogado. La Cartuja se encuentra catalogada y se determina el grado de protección y los criterios, normas y otras previsiones que procedan para su protección, estando precisamente ya declarado Bien de Interés Cultural; pero no se encuentra protegido su entorno por la normativa sectorial".

Como acabamos de expresar, el contenido y sentido de las respuestas podrá ser tomado en consideración por la parte recurrente, discutirse o rechazarse, pero el pronunciamiento jurisdiccional ha existido, en los términos requeridos por la jurisprudencia, y ha constituido una respuesta motivada y razonada a la alegación formulada.

**DÉCIMO SEGUNDO** .- En el *motivo octavo* (igualmente al amparo del artículo 88.1.c de la LRJCA ) se denuncia la infracción del artículo 24 de la CE (tutela judicial efectiva) debido a la falta de claridad y precisión de la sentencia, que por ello incide en incongruencia, al no analizar ni motivar porqué no aplica a los terrenos de los recurrentes lo señalado en el artículo 252.c).iv de las mismas Normas del PGOU, dejando imprejuzgada la pretensión, con una clara desconsideración para el principio de seguridad jurídica.

Como sabemos, el citado precepto ha considerado como "Suelo Rústico con Protección Natural" (SR-PN), aquella categoría de suelos "que cuentan con méritos naturales y ecológicos sobradamente contrastados", incluyendo, entre ellos, a "las formaciones forestales, en general, y, especialmente, aquellos que cuentan con protección forestal específica". Pues bien, tomando en consideración, dentro de la expresada categoría (SR-PN) a estas "formaciones forestales", el precepto crea la "subcategoría" de "Suelo Rústico de Protección Natural Forestal", exponiéndose las concretas razones para su existencia: constituir "espacios de naturaleza forestal en todos sus diferentes estratos (arbóreo, arbustivo y subarbustivo)".

Los recurrentes centran su alegación de incongruencia en la expresión "méritos naturales y ecológicos sobradamente contrastados", que, según expresan, la sentencia de instancia no analiza ni contempla. Por otra



parte, la sentencia tampoco responde a la alegación relacionada con el artículo 233 de las Normas, que fija los objetivos del Cinturón Verde de Burgos, los cuales no coinciden con las finalidades previstas en el artículo 252; respuesta que tampoco se da a la consideración del término municipal de Burgos como LIC, que cuenta con una superficie diferente.

Obviamente, en la misma línea anterior, tampoco este motivo puede prosperar; al margen de no aparecer configurada una pretensión con el expresado contenido —sólo son alegaciones, e, incluso, algunas realizadas en el escrito de conclusiones—, basta al respecto la lectura del Fundamento Jurídico Quinto de la sentencia de instancia para comprobar la respuesta de la Sala de instancia en relación con el precepto y categoría. Respuesta que continúa en el Fundamento Jurídico Noveno, apartado B).1, que reproduce la Memoria Vinculante del PGOU, y que concluye en los siguientes términos: "Como se puede apreciar, la motivación de la clasificación del suelo como rústico con protección natural, categorizándolo además como forestal, responde precisamente a las previsiones que recoge la Ley de Urbanismo y que complementa el Reglamento de Urbanismo ...".

**DÉCIMO TERCERO** .- En el *noveno motivo* (de nuevo por la vía del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia la infracción de los artículos 106 y 9.3 de la CE y artículo 1.4 del CC , por falta de aplicación de la doctrina jurisprudencial, citada en la demanda, sobre el *ius variandi* del planificador urbanístico, así como en relación con la también doctrina jurisprudencial que señala que "al planificador no le está permitido apartarse de la realidad de los hechos, inventarlos o desfigurarlos", que impone la existencia de los hechos, y que exige que se fundamente en informes técnicos; doctrina que, según se expone, "la potestad de alteración de los Planes no queda vinculada por las ordenaciones anteriores". Por todo ello, señala el motivo, que, ni el planificador, ni la sentencia de instancia han tenido en cuenta qué hechos determinantes existían en las parcelas para establecer sus calificaciones urbanísticas. En síntesis, lo que se reclama es la doctrina contenida en el STS de 23 de enero de 1989 , poniendo de manifiesto la falta de justificación del planificador, que no ha tenido en cuenta los hechos determinantes, por no haber contado con informes o estudios en la documentación del PGOU; se insiste en el principio de la no vinculación por el planeamiento precedente, y de la posibilidad de revisión de los mismos en conexión con el dato de que las parcelas de los recurrentes, en los distintos Planes precedentes y en el impugnado, no debían de haberse clasificado —ni ahora, ni antes— como suelo rústico con protección.

Tampoco este motivo puede prosperar.

Obviamente que conocemos y somos respetuosos con la jurisprudencia que se cita en el motivo, pero ya hemos respondido, suficientemente, sobre la vinculación del planificador con los hechos determinantes y sobre nuestra posibilidad de control sobre los mismos. Igualmente conocemos la posibilidad de evolución en las determinaciones urbanísticas de las ciudades, y, en consecuencia, la ausencia de vinculación con el planeamiento precedente.

No obstante, en concreto, lo que en el motivo se plantea es una revisión de lo expuesto por la Sala de instancia, en su Fundamento Jurídico Cuarto, en relación con los precedentes de las determinaciones sobre la calificación de los suelos concernidos en autos; es cierto que en la Ordenanza Municipal de 1966 los suelos fueron clasificados como suelos rústicos (sin ningún tipo de protección), continuando así hasta que el planeamiento posterior —y anterior al presente— introdujo especiales protecciones en dicho suelo.

Pues bien, tenemos que ratificar las razones dadas por la sentencia de instancia, en el citado Fundamento Jurídico Cuarto, para rechazar la posibilidad de revisión de las determinaciones contenidas en dichos planeamientos precedentes; esto es, la sentencia ha rechazado —por las variadas razones que se expresan— la posibilidad de revisar la justificación, la racionalidad o el error, en las clasificaciones anteriores, determinando si realmente procedía la inclusión permanente, injustificada y sin motivación de las dos parcelas de los recurrentes dentro de los supuestos de suelo rústico con protección.

Por lo expuesto en la sentencia hemos deducido que la Sala de instancia ha valorado con precisión los hechos determinantes —la realidad física del entorno de la Cartuja— de la clasificación otorgada, sin que la coincidencia con la contenida en el planeamiento precedente implique una vinculación de dicho planeamiento. Más bien, la impresión obtenida es que la realidad física del entorno —posiblemente por la protección con que venía contando— no ha variado, o los recurrentes no han acreditado dicha circunstancia.

**DÉCIMO CUARTO** .- En el *motivo décimo* (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia la infracción del artículo 319 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC ), al valorar de forma ilógica y arbitraria los documentos públicos obrantes en el expediente administrativo, y ante la no valoración de la inexistencia de estudios complementarios necesarios o informes que justifiquen la novedad o la inclusión de los artículos en el nuevo PGOU impugnado, y en el anterior, así como la clasificación como suelos especialmente protegidos, provocando una clara indefensión de los recurrentes con infracción del artículo 24 de la CE . Lo que, en realidad, se expone en el motivo es que en la valoración del expediente (prueba



documental pública) el Tribunal de instancia ha alcanzado una convicción caprichosa, que no ha sido fruto de un examen circunstanciado de los datos y documentos puestos a su disposición, sin detectar la ausencia de informes y de motivación.

Por todas, en las recientes SSTs de 18 de mayo de 2016 (RC 1763/2015 ) y 14 de junio de 2016 (RC 802/2015, Sentencia 1400/2016 ) hemos expuesto, una vez más, que "la jurisprudencia ha recordado una y otra vez — como por ejemplo, entre otras muchas, en la Sentencia de esta Sala y Sección de 17 de febrero de 2012, recurso nº 6211/2008 —, que la naturaleza de la casación tiene como finalidad corregir los errores en que haya podido incurrir el Tribunal a quo en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, lo cual implica que cualquier alegación referida a una desacertada apreciación de la prueba debe partir de la premisa de que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los hechos relevantes para decidirlo incumben en exclusiva a la Sala sentenciadora, que no puede ser suplantada o sustituida en tal actividad por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no constituye motivo de casación en este orden contencioso-administrativo. En concreto ( Sentencias del Tribunal Supremo de 13 y 20 de marzo de 2012 ), hemos recordado unos principios, más que conocidos en el ámbito casacional y aplicados en multitud de sentencias:

"a) Que es reiterada la doctrina de esta Sala, a la que se refiere, entre otras muchas la STS de 30 de octubre de 2007 , según la cual "la formación de la convicción sobre los hechos en presencia para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediatez, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en este cometido por el este Tribunal de casación".

b) Que, como regla general ( STS de 3 de diciembre de 2001 ) "la errónea valoración probatoria ha sido excluida del recurso de casación en la jurisdicción civil por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y no ha sido incluida como motivo de casación en el orden contencioso-administrativo, regulado por primera vez en dicha ley. Ello se coherente con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el tribunal de instancia". Y, como consecuencia de ello.

c) Que no obstante dicha regla general, en muy limitados casos declarados por la jurisprudencia, y por el cauce procesal oportuno, pueden plantearse en casación —para su revisión por el Tribunal *ad quem* — supuestos como el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio en relación con la proposición o la práctica de prueba; o como la infracción de normas que deban ser observadas en la valoración de la prueba —ya se trate de las normas que afectan a la eficacia de un concreto medio probatorio, o a las reglas que disciplinan la carga de la prueba, o a la formulación de presunciones—; o, en fin, cuando se alegue que el resultado de dicha valoración es arbitrario, inverosímil o falto de razonabilidad".

Pues bien, estas excepciones, como tales, tienen carácter restrictivo, por lo que no basta su mera invocación para franquear su examen por el Tribunal Supremo. Al contrario, partiendo del principio de que la valoración de la prueba queda excluida del análisis casacional, su posibilidad de su revisión únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala a quo se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente en casación aportar las razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido.

Respecto de la forma de acometer la valoración de la prueba, también es consolidada la jurisprudencia que afirma la validez de la valoración conjunta de los medios de prueba, sin que sea preciso exteriorizar el valor que al Tribunal sentenciador le merezca cada concreto medio de prueba obrante en el expediente administrativo o la aportada o practicada en vía judicial. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que "... la Constitución no garantiza el derecho a que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes del litigio hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado por parte de los jueces y tribunales a los que, ciertamente, la Constitución no veda ni podría vedar la apreciación conjunta de las pruebas aportadas" ( ATC 307/1985, de 8 de mayo ).

En el supuesto de autos, bien podemos observar las distintas conclusiones que va alcanzando la sentencia en relación con lo que la misma recurrente considera hechos determinantes de las calificaciones jurídicas del planeamiento discutidas. Así, en el Fundamento Jurídico Quinto se hace referencia a la "masa forestal existente", como determinante del SR-PNF.

En el Sexto, en relación con el concepto "entorno Cartuja", la sentencia explica como a la protección forestal y agropecuaria se superpone la cultural "en el ámbito de un radio de un kilómetro sobre las otras dos protecciones", aumentando así su protección, de conformidad con lo establecido en el artículo 16.1.f) de la Ley de Urbanismo autonómica; la sentencia —como sabemos— toma en consideración las clasificaciones del



planeamiento precedente, más sin considerarlas un mandato vinculante, señalando que en el artículo 257 "no se aprecia ninguna redacción ilógica, irracional o desviada, sino que simplemente lo que se aprecia es que el interés general que pretende la parte no tiene mucho que ver con el interés general que la Administración considera debe ser recogido con prioridad". En este aspecto relativo a la valoración probatoria, la sentencia hace referencia, en el mismo Fundamento Jurídico, a la proscripción de las denominadas "interferencias visuales" —objeto, pues, de catalogación—, señalando que "[n]o se acredita para nada que este paisaje —que se quiere "libre de interferencias visuales"— no sea merecedor de esta protección". Y, sobre la alegación de que las parcelas de los recurrentes no interfieren en la visibilidad de la Cartuja, siendo prácticamente invisibles, la sentencia de instancia expone que "no tenemos ninguna prueba pericial adecuada al respecto y esto será determinante para concretar la calificación que se otorgue a las parcelas".

Valoraciones que también encontramos en el Fundamento Jurídico Noveno, donde la sentencia reproduce el artículo 3.1.1.3 de la Memoria Vinculante del PGOU, en la que se destacan diversos aspectos, como la presencia de formaciones vegetales de cierta entidad —que "adquieren una gran importancia y relevancia, tanto paisajística como ecológica"—, y que justifican su inclusión en la categoría de SR-PNF, "y una correcta regulación de los usos"; la citada motivación es considerada por la Sala de instancia como suficiente para la categorización de los terrenos como SR-PNF, de conformidad con la Ley y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y la Ley de Montes de la misma autonomía, señalándose que "no se aporta ninguna prueba que permita eliminar esta categorización, y por lo indicado por la propia actora, así como por el contenido de las fotografías que aporta se aprecia que nos encontramos ante un suelo que debe ser considerado como forestal".

En el mismo Fundamento, y en relación con el Suelo Rústico de Protección de Infraestructuras (SR-PI), se hace referencia al reconocimiento por la recurrente y al examen de fotografías, de las que se deduce que el suelo de una de las fincas "se encuentra prácticamente paralelo a una carretera", cuya protección viene determinada por la legislación autonómica sobre estas vías interurbanas, y justificado en la Memoria. Por último, en el Fundamento que examinamos se analiza la clasificación de Suelo Rústico de Protección Cultural (SR-PC), que es la "clasificación más lógica, y, por otra parte, la peor definida en el Plan General, pues motiva esta clasificación tanto en parámetros de protección cultural, como en parámetros de protección del entorno urbano como protección del paisaje". Se reproduce el artículo 3.1.1.4 de la Memoria, en el que se refiere la necesaria protección de "elementos con valores culturales acreditados, como son la Cartuja de Miraflores ...", añadiéndose que "la contigüidad a un Bien de Interés Cultural de tanta entidad como la Cartuja de Miraflores determina que la protección deba alargarse a su entorno de una suficiente entidad, siendo de importancia meridiana que alcance también aquel entorno cercano a la vía de acceso de esta Cartuja, como ocurre con las dos parcelas discutidas en este pleito". De forma expresa se dice que "lo que no existe es motivo para excluir estas parcelas, ocasionando una isla dentro del entorno de protección", ya que ello "podría implicar romper la continuidad paisajística dentro del terreno circundante, por lo que no procede eliminar esta protección".

Pues bien, de todo ello podemos deducir que en modo alguno cabe apreciar la alegación de arbitrariedad en la valoración probatoria. Existe arbitrariedad en el actuar judicial cuando no se dan razones formales ni materiales, o cuando, aun constatada la existencia formal de una argumentación, la resolución resulte fruto del mero voluntarismo judicial o expresa un proceso deductivo "irracional o absurdo", de modo que, en tales casos, "la aplicación de la legalidad sería tan solo mera apariencia" (en tal sentido, entre otras, SSTC 105/2006, de 3 de abril ; 41/2007, de 26 de febrero ; y 157/2009, de 29 de junio ). En el presente caso no existe un actuar judicial que puede merecer la calificación de arbitrario. La sentencia dictada en instancia considera justificadas —y así lo hemos podido comprobar— tanto la calificación de las fincas de los recurrentes como Suelo Rústico, como las diversas categorizaciones a las que nos hemos referido. Las conclusiones pueden ser o no acertadas —que lo son—, pero excluyen cualquier asomo de arbitrariedad.

El motivo, pues, también decae.

**DÉCIMO QUINTO** .- En el *motivo décimoprimer*o (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia la infracción de los artículos 405.2 , 326.1 y 427.1 de la LEC , al no haber, la sentencia de instancia, procedido a su aplicación, infringiendo las normas que deben de ser observadas en la valoración de la prueba, o que regulan la carga de la prueba, evidenciando un ejercicio arbitrario del poder jurisdiccional, insistiendo en la valoración ilógica o arbitraria —en este caso— de los documentos privados (al margen de los públicos, referenciados en el motivo anterior) acompañados a la demanda, ya que no existe referencia alguna a los mismos. Los recurrentes relatan un número considerable de documentos aportados —de diversa índole y procedencia—, poniendo de manifiesto que de los mismos se deducen una serie de realidades de hecho no negadas por la demandada y no desvirtuadas en estudios obrantes en el expediente, que, a su vez, según expresan, ponen de manifiesto "que no estaban acreditadas las clasificaciones de suelo rústico con especiales protecciones a las parcelas de los demandantes".





Para rechazar el presente motivo debemos reiterar todo lo expuesto en el motivo anterior en relación con nuestra doctrina sobre la valoración de la prueba, por parte de los Tribunales, y, más en concreto, sobre nuestra escasa posibilidad de revisión de la citada operación probatoria.

Con ello sería suficiente. En concreto, dijimos:

"Respecto de la forma de acometer la valoración de la prueba, también es consolidada la jurisprudencia que afirma la validez de la valoración conjunta de los medios de prueba, sin que sea preciso exteriorizar el valor que al Tribunal sentenciador le merezca cada concreto medio de prueba obrante en el expediente administrativo o la aportada o practicada en vía judicial. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que "... la Constitución no garantiza el derecho a que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes del litigio hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado por parte de los jueces y tribunales a los que, ciertamente, la Constitución no veda ni podría vedar la apreciación conjunta de las pruebas aportadas" ( ATC 307/1985, de 8 de mayo )".

La Sala de instancia es contundente ---en su Fundamento Jurídico Octavo--- cuando procede a la valoración de la situación física de las parcelas de los recurrentes ---que es el aspecto de valoración al que pretende referirse el motivo, con la cita de los documentos privados aludidos---, señalando que no es posible su clasificación como Suelo Urbano (ni SUC, ni SUNC), puesto que las parcelas ni se integran, de forma real y efectiva, en la red de servicios de un núcleo de población, ni han sido en ningún momento legalmente urbanizadas, ni cuentan con los servicios urbanísticos suficientes y adecuados para el fin calificadorio expresado, realizando, la sentencia, referencias concretas a la ausencia de accesos o viales integrados en la malla urbana, o a la insuficiencia de las redes de agua y saneamiento. Por otra parte, la sentencia señala que en ningún momento las parcelas han participado en ningún proceso urbanizador de los terrenos en los que se ubican, encontrándonos ante supuestos que pueden calificarse como "*actuaciones aisladas*". Valoración probatoria que, como ya hemos expresado, igualmente se realiza por la sentencia en relación con la protección forestal de las parcelas, con las características para ser consideradas como Suelo Rústico de Protección de Infraestructuras, o con su condición de contar con una protección cultural, de conformidad, como sabemos, con lo que se mantenía en planeamientos anteriores.

La interpretación de los preceptos invocados como infringidos, en concreto, es también sobradamente conocida; así, en la STS de 22 de enero de 2000 expresamos que "compete en todo caso a cada parte la carga de probar sus pretensiones. En efecto ... la carga de la prueba es un concepto no demasiado perfilado en el proceso contencioso, que se limita a ser tributario de la doctrina civilista nacida de los artículos 1214 y siguientes del Código Civil . La importancia del expediente administrativo en nuestra jurisdicción explica la falta de relevancia de este tema. La carga de la prueba, paradójicamente tiene interés sólo cuando hay falta o ausencia de prueba de hechos relevantes. En ese caso, el Tribunal debe hacer la imputación lógica a la parte que quebrantó el "*onus probandi*" "

Pues bien, en el supuesto de autos, y, en concreto, en la valoración de la Sala de instancia no apreciamos indefensión, arbitrariedad o utilización de criterios erróneos, y ello nos obliga a la desestimación del motivo esgrimido. Con la denuncia que se realiza por los recurrentes, en realidad, de lo que se está discrepando es de las conclusiones probatorias alcanzadas en la citada sentencia, pero, si bien se observa, no tacha las conclusiones alcanzadas de ilógicas o arbitrarias. Esto es, no se imputa a la Sala de instancia que la valoración probatoria se haya realizado de un modo arbitrario o irrazonable o que haya conducido a resultados inverosímiles. Desde otro punto de vista, no se denuncia la vulneración de las reglas que rigen el reparto de la carga de la prueba, o la realización de valoraciones o apreciaciones erróneas de tipo jurídico, o bien la comisión de errores de este tipo jurídico en las valoraciones llevadas a cabo en los dictámenes periciales, documentos o informes, que, al ser aceptados por la sentencia recurrida, pudieran transformarse en infracciones del Ordenamiento jurídico. Y, en fin, tampoco se nos proporcionan datos con los que, en su caso, poder proceder a integrar la relación de hechos efectuada por la Sala de instancia, supuesto en el que, respetando la apreciación de la prueba realizada por ésta, resultaría posible tomar en consideración algún extremo que figure en las actuaciones omitido por aquélla y que tuviere el carácter de relevante para apreciar si se ha cometido o no la vulneración del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia.

Ante tal situación, estamos, pues, impedidos, en esta sede casacional de proceder a la revisión del tema probatorio que se nos formula, y que la propia recurrente no conecta con la existencia de indefensión alguna.

**DÉCIMO SEXTO** .- En el *motivo décimosegundo* la infracción que se denuncia se centra en los artículos 216 y 427.1 de la LEC, así como 60.4 de la LRJCA , que impiden al juez resolver más allá de los hechos y pruebas aportados por las partes, evidenciando un ejercicio arbitrario del poder jurisdiccional, provocando una clara indefensión de los recurrentes e incidiendo en la infracción del artículo 24 de la CE .



Rechazamos el motivo de conformidad con lo expuesto en los motivos anteriores sobre la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia y plasmada en la sentencia que revisamos.

**DÉCIMO SÉPTIMO** .- En el *motivo décimotercero* la infracción denunciada se centra en los artículos 217 y 218 de la LEC al hacer recaer la carga de la prueba sobre quien no corresponde, imponiendo al administrado la necesidad de probar hechos negativos, provocando una clara indefensión de la parte recurrente, haciendo que las inferencias realizadas por la sentencia resulten arbitrarias e irrazonables, incidiendo en la infracción del artículo 24 de la CE .

El motivo ya se encuentra respondido, pero, no obstante, añadiremos que es a la parte recurrente a la que corresponde realizar la prueba de que sus terrenos cuentan con los servicios y dotaciones necesarios para ser considerados suelo urbano, y es también a ella a quien corresponde acreditar que las definiciones y determinaciones que se contienen en los tres preceptos impugnados no se ajustan a la realidad, cuando, además, se trata de determinaciones ya contenidas en el planeamiento precedente. En tal sentido, la sentencia reclama una pericial que no ha sido propuesta ni practicada.

El motivo, pues, decae.

**DÉCIMO OCTAVO** .- En el *motivo décimocuarto* (ahora, de nuevo, al amparo del artículo 88.1.c de la LRJCA ), se denuncia la infracción del artículo 24 CE (Tutela judicial efectiva) por falta de motivación, claridad y precisión haciendo que las inferencias realizadas por la sentencia resulten arbitrarias e irrazonables.

Tal afirmación se realiza tras la transcripción de un párrafo de la sentencia (del Fundamento Jurídico Sexto) en el que se hace referencia a la motivación de las medidas de protección que se recogen en el artículo 257 del PGOU, reproduciendo su apartado 1, en el que, según se señala por la sentencia, se recoge la citada motivación:

- a) El mantenimiento de un entorno libre de interferencias visuales en torno a la Cartuja, respetando sus cuencas visuales; y,
- b) El aseguramiento de un nivel reducido de impactos visuales, con especial atención a los acústicos.

Pues bien, con tales finalidades, el precepto permite "la implantación de usos edificatorios vinculados a la actividad agropecuaria o a actividades deportivas y de ocio de baja intensidad, de acuerdo con la división de grados establecida a continuación". No obstante, la sentencia lamenta que tal motivación no se hubiera recogido en la Memoria Vinculante.

La queja de los recurrentes se deriva de que sus terrenos se ubican en los denominados grados B) y C), en lo que no resulta posible ningún tipo de edificación; por ello, los recurrentes destacan la contradicción del precepto.

Desde la perspectiva desde la que se formula este motivo (88.1.c), es obvio que la motivación, la claridad y la precisión que se reclaman quedan recogidas —y pueden apreciarse— en el Fundamento Jurídico Sexto, en el párrafo del mismo en el que se explica la ausencia de vulneración del artículo 10.2 del TRLS08 negando la prohibición total y absoluta de instalaciones, construcciones y edificaciones.

El motivo no puede prosperar.

**DÉCIMO NOVENO** .- En el *motivo décimoquinto* (de nuevo, al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ), se denuncia la infracción del artículo 24.1 de la CE (indefensión) por falta de motivación, claridad y precisión, e incongruencia *extra petitum*, haciendo que las inferencias realizadas por la sentencia resulten arbitrarias e irrazonables, e incidiendo con ello en la infracción del citado artículo 24.

El planteamiento se realiza en relación con las manifestaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Noveno (apartado B.1, parcela NUM000 , sobre la categorización de la misma como SR-PF); la afirmación, dicho sea en síntesis, se basa en que la legislación autonómica urbanística ( artículo 37.d de la Ley de Urbanismo de Castilla y León ) requiere —para tal categorización— la existencia de "valores naturales acreditados presentes o pasados", que la sentencia deduce de la existencia de árboles ("que se plantaron en el pasado") aceptados por la recurrente. La sentencia concluye señalando que la situación sería la de "monte", que se define en el apartado 1 del artículo 2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León , que no ha existido prueba que permita la descategorización, y que de las fotografías aportadas se deduce la discutida consideración forestal.

En el motivo se afirma, por su parte, la inexistencia actual de los árboles en la parcela, ya que la parcela "fue limpiada y eliminada de dichos cultivos arbóreos" , bajo las autorizaciones oficiales oportunas, siendo en la actualidad una parcela en barbecho, y, por otro lado, que si bien la consideración de SR-PNF también concurren en la parcela colindante, ello es debido a tratarse de un vivero con "árboles plantados en macetas".



El planteamiento procesal del motivo no es el adecuado, pues, pese a que lo denunciado recala en la ausencia de motivación, de claridad y de precisión por parte de la sentencia, y en su incongruencia *extra petitem*, sin embargo, el motivo se formula como si de un error *in iudicando* se tratara, por cuanto, en realidad, lo discutido es, de nuevo, un aspecto concreto de la valoración probatoria de la sentencia.

Lo cierto es que el contenido —y los razonamientos— que se contienen en el Fundamento Jurídico Noveno (apartado B.1, parcela NUM000, sobre la categorización de la misma como SR-PF) son más amplios que los concretados por los recurrentes; se reproducen los artículos 15 y 16 de la Ley de Urbanismo de la Comunidad, y de forma específica el 16.1.g).4, que considera suelo rústico de protección natural "los demás terrenos que se estime necesario proteger para preservar o regenerar el suelo, la fauna, la flora o las masas forestales, o porque deban ser objeto de restauración ambiental, o por cualesquiera otros valores ambientales acreditados, presentes o pasados". A continuación se reproduce, igualmente, el apartado 3.1.1.3 de la Memoria Vinculante del PGOU, en la que se justifica la decisión adoptada y el ámbito determinado de protección.

Pues bien, examinado el Fundamento Jurídico en su totalidad, y, destacando que (1) el precepto de precedente transcripción se refiere a valores ambientales "*presentes o pasados*", que (2) la categorización del SR-PNF incluye los espacios de naturaleza forestal "en todos sus diferentes estratos (arbóreo, arbustivo y subarbustivo)", que (3) el concepto autonómico de "monte" incluye "todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sean espontáneamente o procedan de siembra o plantación", que (4) el contenido de la Memoria es bien explícito al respecto, y que (5), en fin, en el artículo 208 de las Normas del PGOU se regula el Catálogo de árboles y arboledas de Burgos, en el que, entre las denominadas "Grandes arboledas" se incluye a la Cartuja de Miraflores, debemos, por todo ello, proceder a rechazar el motivo, pues en la sentencia no apreciamos ni la ausencia de motivación, de claridad o de precisión, que se denuncia por parte de la sentencia, ni la incongruencia alegada, ni dato alguno del que poder deducir valoración probatoria alguna arbitraria o absurda.

**VIGÉSIMO** .- En el *motivo décimosexto* (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se denuncia la infracción del artículo 281.4 de la LEC y jurisprudencia que lo interpreta por la que se entiende que no es necesario probar los hechos que gocen de notoriedad absoluta, provocando, según se expresa, una clara indefensión de la parte recurrente incidiendo en infracción del artículo 24 de la CE.

Se trata, también, de otra "concreta valoración" realizada por la sentencia de instancia en relación con dos frases de la sentencia que hemos podido identificar en sendos párrafos del Fundamento Jurídico Sexto de la misma, que se relacionan con la expresión del artículo 257 de las Normas sobre el ámbito del precepto: "los terrenos identificados con los códigos señalados en el plano de clasificación del suelo", referido, todo ello, al concepto de "entorno cartuja", y a la necesidad, que se deduce de la sentencia, de tener que no haber recurrido los planos aludidos.

Insistimos, para rechazar el motivo, lo expuesto en el Fundamento anterior, tratándose, de nuevo, de un apreciación circunstancial y fuera de contexto que debe de ser entendida en el desarrollo de los extensos razonamientos que se contienen en el Fundamento Jurídico Sexto de la sentencia, en relación con el artículo 257 de las Normas del PGOU.

**VIGÉSIMO PRIMERO** .- En el *motivo I.1* (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se denuncia la infracción del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local, así como sus principios inspiradores (tras su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local), por aceptarse como justificada la existencia del denominado Cinturón Verde de Burgos (artículo 233) y las consideraciones ambientales que se contienen en el 257 de las mismas Normas.

Lo que se plantea es que la modificación legal de precedente cita ha suprimido la "duplicidad" competencial en el ámbito local, entre otras materias en la relativa al medio ambiente; esto es, y en consecuencia, el PGOU se excede de lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que en su artículo 2º, dedicado a los principios en los que se inspira, se refiere a (apartado f) "la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia", sin que, el artículo 233 impugnado, siga las definiciones ni los principios que se contienen en el artículo 3.3, 3.5 y 27 de la misma Ley, ni en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental; teniendo, además, en cuenta que la Disposición Adicional 2ª de la Ley 42/2007, sólo habilita a las entidades locales para la adopción de "medidas adicionales" respecto del patrimonio natural y la biodiversidad, no resultando, por todo ello, viable que una Administración local —a través del PGOU— pueda modular el derecho de propiedad, que sí se permitiría a otras administraciones.

Obviamente, la aprobación definitiva del PGOU de Burgos no se ha producido por el Ayuntamiento de Burgos, sino por Orden de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, por otra parte, los conceptos sobre los



que se fundamenta la impugnación (especialmente, el de Suelo Rústico con Protección Natural), no son, en modo alguno, una creación municipal, por cuanto es la legislación autonómica, en el marco de las bases de la legislación estatal —y "en los límites de la realidad"—, la que determina el contenido y alcance de tal concepto que la actuación municipal aplica —de forma compartida— con la Administración autonómica, en un conocido procedimiento bifásico (artículo 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León).

Debemos, pues, compartir la afirmación que, respecto de la no vulneración del citado precepto de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local, realiza la sentencia de instancia en uno de sus últimos párrafos del Fundamento Jurídico Sexto, sin que, por otra parte, pueda apreciarse vulneración de la normativa estatal citada como infringida; igualmente, procede compartir las afirmaciones que, con relación al Cinturón Verde, se contienen en el siguiente Fundamento Jurídico Séptimo. Creemos que se confunde el mundo de los principios —desde donde el aspecto medioambiental se proyecta en todos los ámbitos territoriales—, con el del gestión competencial. Las Administraciones actuantes, aprobando inicial, provisional y definitivamente el PGOU de Burgos no se han extralimitado de sus competencias y, por otra parte, han respetado principios y mandatos de obligado cumplimiento contenidos en la legislación estatal en materia de medioambiente y que la legislación autonómica concreta y matiza en el ámbito del artículo 149.1.23 de la CE .

En las SSTC 13/1998, de 22 de enero , 34/2002, de 15 de marzo , 101/2006, de 30 de marzo y 1/2012, de 13 de enero , se contiene, entre otras, la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia medioambiental:

"La Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. No está ejecutando la legislación básica del medio ambiente. Esta se agota en aprobar la norma que obliga a todas las Administraciones públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente, minimizando y corrigiendo los daños causados a la población y al medio ambiente natural y cultural del territorio afectado por dicha actuación, cuando no renunciando a llevarla a cabo.

La conclusión anterior, empero, no puede hacer olvidar las competencias que ostenta el País Vasco, tanto sobre su medio ambiente como otras no menos significativas: la ordenación del territorio y el urbanismo, con carácter general (art. 10.31 E.A.P.V.); y, eventualmente, la competencia correlativa a la ejercida en cada caso por la Administración estatal: aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas, minas y energía, patrimonio histórico, montes, agricultura, pesca y caza, industria, vivienda, turismo y ocio, etc., que son materias que le competen en los términos previstos por su Estatuto de Autonomía (núms. 8, 9, 10, 11, 19, 30, 31, 32, 33, 34 y 36 del art. 10 E.A.P.V.). De la realidad de estas competencias de la Comunidad Autónoma se desprenden varias conclusiones relevantes para resolver el conflicto de competencias aquí trabado.

Cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta ( SSTC 56/1986 , 103/1989 , 149/1991 , 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (deber que, no por casualidad, fue formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente ( STC 64/1982 , fundamento jurídico 8º).

En efecto, la "proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que 'resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías', como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983 . Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas" [ STC 227/1988 , fundamento jurídico 20 e)].

También dejamos constancia de la misma jurisprudencia constitucional en materia de vulneración de la autonomía local. En la STC 51/2004, de 13 de abril , se decía:

"Este precepto no se consideró inconstitucional. Se argumentó en aquella ocasión que, aunque el art. 25.2 d) LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las «Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo , F. 25). Por otra parte, según el art. 58.2 LBRL «las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados», pero «ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que





integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.). En aquel caso se consideró que las atribuciones conferidas a la entidad local en las primeras fases del procedimiento de aprobación del plan eran «competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico»; y que, por tanto, el precepto cuestionado respetaba las exigencias de la garantía de la autonomía local".

(...) "La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico —marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos— es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las Leyes reguladoras de la materia prevén la intervención —de alcance diverso— de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos ( art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA ) y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales.

Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la LBRL con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando «la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias» (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de «armonizar los intereses públicos afectados» (art. 58.2 LBRL).

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores".

Más recientemente, la STC 204/2006, de 20 de julio —resolviendo por primera vez un conflicto suscitado en defensa de la autonomía local— reitera la doctrina contenida en las citadas SSTC 32/1981 , F. 4 ; 170/1989, de 19 de octubre, F. 9 ; 40/1998, de 19 de febrero, F. 39 ; 159/2001, de 5 de julio ; 51/2004, de 13 de abril, F. 9 ; 252/2005, de 11 de octubre , F. 4, señalando, en concreto que

"Para determinar si los preceptos impugnados han vulnerado o no la autonomía municipal ... debemos comenzar recordando nuestra doctrina según la cual la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias ( STC 40/1998, de 19 de febrero , F. 39). A efectos del enjuiciamiento a efectuar ahora ha de tenerse presente la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio , F. 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE , pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

Frente a la primera alegación de la ciudad promotora del conflicto, según la cual el Estado carecería de competencias en materia de planeamiento urbanístico ..., debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio , F. 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril , F. 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo , según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, «en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan]



el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (F. 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, «lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación» ( STC 159/2001 , F. 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo , F. 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales ( STC 109/1998 , F. 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga «a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», y la norma cuestionada «no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado», puesto que les atribuye «competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional» ( STC 159/2001 , F. 12)".

En el Tratado de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), y en su Preámbulo se expresa que los Estados miembros están "DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos". En su artículo 21.d, al establecer las Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, se señala que esta "definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de" -- entre otros extremos-- "d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza".

Por otra parte, en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), se señala como el Medio Ambiente (artículo 4.e ) es una competencia compartida con los Estados Miembros, imponiéndose en el artículo 11 del mismo Tratado que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

El motivo, pues, decae.

**VIGÉSIMO SEGUNDO** .- En el *motivo I.2* (igualmente al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia la infracción del mismo artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de régimen local , al existir, según se expresa, una clara infracción de los términos de la legislación del Estado contenidos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y de la jurisprudencia que lo interpreta, así como del Decreto 3400/1972, de 30 de noviembre, de aplicación a la Cartuja de Miraflores y que la sentencia no ha tomado en consideración.

Tampoco este motivo prospera.

La declaración de Bien de Interés Cultural (BIC) de la Cartuja de Miraflores es anterior a la citada Ley estatal de patrimonio histórico de 1985, y de la Ley autonómica 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, cuya Disposición Adicional asume las anteriores declaraciones de BIC; pues bien, esta norma (artículo 3.2) impone a las entidades locales la obligación de protección y promoción de dichos bienes protegidos, siendo los mismos (artículo 35) inseparables de su entorno; y siendo este entorno --aunque no es BIC-- objeto de la protección que imponen tanto la legislación estatal como la autonómica en materia de patrimonio histórico, como, igualmente, la propia legislación autonómica urbanística (5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León) y su Reglamento (artículos 5.3.b.9º, 30 y 36). Es, en ese marco, en el que se ha movido el PGOU, como la sentencia resalta, de forma expresa, en su Fundamento Jurídico Sexto, poniendo de manifiesto que lo que el planeamiento realiza --a través del artículo 257-- es concretar y aumentar la protección en el marco habilitante de las legislaciones estatal y autonómica de patrimonio histórico.

Reiteramos la anterior doctrina constitucional.

**VIGÉSIMO TERCERO** .- En el *motivo I.3* (al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia la infracción del artículo 10.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), en relación con el concepto de las "interferencias visuales", que, según se expresa, cuenta con carácter básico y se delimita en el citado precepto estatal.

En el citado artículo 10.2 del TRLS08 viene a imponerse la obligación de que las construcciones, en lo básico, se adapten al ambiente en el que se sitúen, sin que se permita que "la situación, masa, altura de los edificios, muros



y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo".

Pues bien, en la propia Exposición de Motivos de este Texto (último párrafo de su apartado I) se expresa que "sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente". Por otra parte, en el artículo 9, al describir el contenido del derecho de propiedad del suelo, se refiere a la obligación de dedicar el mismo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística, y, en concreto, en relación con el suelo rural, el precepto señala que "el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud pública, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental". Debemos destacar el intento del legislador estatal (artículo 13.4) de establecer una serie de exigencias a la normativa autonómica que pretenda una alteración de la delimitación de espacios naturales protegidos; alteraciones que quedarían limitadas a los supuestos de "cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada".

No son ciertas, pues, las limitaciones que se pretende derivar de la legislación estatal, como pone de manifiesto la sentencia de instancia en el Fundamento Jurídico Sexto, en el que reproduce el artículo 10.2 del TRLS08.

El motivo no puede prosperar.

**VIGÉSIMO CUARTO** .- En el *motivo 1.4* (al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia ahora la infracción del artículo 12.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), en relación con la definición que de suelo rural se realiza en dicho precepto; concepto, cuyo ámbito abarca "al suelo preservado por la ordenación territorial o urbanística de su transformación mediante la urbanización"; suelos, entre los que se deberán incluir, como mínimo, los excluidos de dicha transformación, entre otros, "por la legislación ... del patrimonio cultural", así como "los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por lo valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos". Pues bien, la parte recurrente mantiene que no concurren en las parcelas de su propiedad ninguno de dichos valores específicos que hicieran a las mismas merecedoras de protección, negando la calidad agrícola así como las características necesarias para una protección cultural.

Realmente la concurrencia actual de los valores ambientales es importante, como se desprende del precepto, más, sin olvidar, que cuando se analiza el suelo no urbanizable protegido —y se trata de comprobar la concurrencia de los citados valores, dado el carácter reglado del concepto—, en realidad, lo que se trata de comprobar, como los recurrentes plantean, es la subsistencia de los mismos, o, como antes decíamos, la comprobación de las alteraciones producidas como consecuencia de "cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada". Pues bien, ante ello, debemos advertir que tratándose de una materia reglada, incluso la desaparición de los mencionados valores no sería —siempre— una causa determinante de la pérdida de la condición jurídica de referencia, por cuanto pueden producirse supuestos en los que la recuperación de los mismos, una vez constatado que existieron, o el intento de su recuperación, puede convertirse en el soporte del mantenimiento de la citada calificación jurídica.

No puede prosperar el motivo, habiendo sido ya tratada, de forma concreta, la cuestión al responder a otros motivos anteriores, sin olvidar, por otra parte, que una simple lectura del precepto que se dice vulnerado, nos conduce a confirmar, cuando analizamos el precepto, que nos encontramos en presencia de una norma básica —tal y como se desprende de las expresiones "en todo caso" y "como mínimo" que utiliza el mismo—; precepto que, por otra parte, se remite ("conforme") a la "ordenación territorial y urbanística" que resulte de aplicación.

En realidad, lo que se pretende, como ya hemos expuesto, es una nueva valoración por esta Sala de la valoración realizada —con corrección— por la Sala de instancia, para lo que, obviamente no estamos autorizados, al no concurrir motivo excepcional para ello.

**VIGÉSIMO QUINTO** .- En el *motivo 1.5* (al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia ahora la infracción del artículo 12.3 del mismo Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), en relación con la referencia que en dicho precepto se hace al concepto "núcleo de población", señalando que la sentencia afirma que la Cartuja (y los recurrentes entienden que también sus parcelas) sería posible considerarla como tal núcleo de población, en el ámbito de este concepto recogido en el artículo 255.1 de las Normas del PGOU, que la sentencia reproduce; ello, sin embargo, resultaría contradictorio con la valoración probatoria —se cita, en concreto, el documento 16 de la demanda— que concluye poniendo de manifiesto la falta de concurrencia de los servicios urbanísticos para ser consideradas las parcelas de los recurrentes como urbanas. La recurrente cita el artículo "12.3.b)" del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que se dice



vulnerado, con referencia concreta a la colindancia con las carreteras de circunvalación como elemento no determinante de la condición de suelo urbanizado, que sólo se contiene en dicho apartado del precepto.

En síntesis, lo que en el motivo se pretende es que revisemos la conclusión de la Sala de instancia en relación con la ausencia de los servicios urbanísticos requeridos para que las parcelas concernidas sean consideradas como suelo urbano; y ello se intenta ahora desde la perspectiva de que nos encontramos en presencia de un núcleo urbano con la concurrencia de servicios suficientes.

La afirmación no puede aceptarse y el motivo ha de ser necesariamente rechazado.

Ya hemos analizado la valoración probatoria que la sentencia realiza sobre esta cuestión en el Fundamento Jurídico Octavo de la sentencia, negando la concurrencia de los requisitos precisos para ser que las parcelas de su propiedad puedan ser consideradas como suelo urbano, bien se analice desde la perspectiva de la norma estatal como desde el prisma autonómico. La valoración nos parece contundente, razonada y completa, sin contar con fisura alguna con base en la debilidad de alguno de los servicios, por cuanto su concurrencia dista mucho de lo observado en la realidad, sin integración en malla urbana y sin concurrencia de servicios. La supuesta cercanía con las vías interurbanas no resulta argumento sostenible, al margen, todo ello, de que la redacción que se transcribe no es la del TRLS08, sino la del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Existe una reiterada jurisprudencia, que no merece la pena concretar, pero de la que pudieran ser muestra las SSTs de 10 de junio y 28 de julio de 2009 ( RRCC 518/2005 y 2288/2005 ) de los diversos preceptos estatales que, históricamente, han venido configurando el concepto consolidado de suelo urbana; esto es el artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) —que, en síntesis, ha asumido el contenido el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLRS92), que, a su vez, reproduce el contenido del artículo 78 del anterior Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, entonces aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLRS76)—, dispone, en su apartado a) que "Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística". Con el claro y reiterado apoyo normativo de precedente cita, se ha llegado, sin duda, a la interpretación que de los mismos se realiza por este Tribunal Supremo, tratándose, la alcanzada, de una de las creaciones jurisprudenciales más determinantes del planeamiento urbanístico, cuyas conclusiones vienen siendo exigidas, de forma reiterada y constante, en los diversos tratamientos normativos que del suelo urbano se vienen realizando en nuestro país, tanto a nivel estatal (TRLRS08 y TRLRS15) como autonómico.

Por el contrario, en el supuesto de autos, a la vista de las circunstancias fácticas que conocemos puede afirmarse que nos hallamos ante unas parcelas tradicionalmente rústicas que, como valora la sentencia de instancia, ni se integran, de forma real y efectiva, en la red de servicios de un núcleo de población, ni han sido en ningún momento legalmente urbanizadas, ni cuentan con los servicios urbanísticos suficientes y adecuados para alcanzar la calificación expresada, realizando, la sentencia, referencias concretas a la ausencia de accesos o viales integrados en la malla urbana, o a la insuficiencia de las redes de agua y saneamiento. Por otra parte, como hemos expresado, la sentencia señala que en ningún momento las parcelas han participado en proceso alguno urbanizador de los terrenos en los que se ubican, encontrándonos ante supuestos que pueden calificarse como "*actuaciones aisladas*". Obvio es que su integración en la malla urbana no se produce, en modo alguno, en un grado razonablemente suficiente como para entender que participa de sus características y forma parte de la misma. Tal requisito ha de ser considerado, y así lo hemos señalado entre otras en la STS de 1 de junio de 2005 "como complementario del analizado de la concurrencia de los servicios; la concurrencia de estos —que en el supuesto de autos acontece, como sabemos— implica la clasificación de los terrenos como urbanos si, además, concurre el que analizamos de la integración en la malla urbana, pues, justamente, son los mencionados servicios los elementos de cohesión de la requerida malla urbana".

En esta misma línea hemos expuesto ( SSTs de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003 ) que "la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos en el artículo 78 LS no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquella no se encuentra enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables. Y la propia sentencia recurrida reconoce claramente que la parcela en cuestión no se halla enclavada en la trama urbana".





Y, en esta misma línea hemos añadido, en STS de 27 de junio de 2003 que, "Si no cuenta con esos servicios un terreno no puede ser clasificado como suelo urbano, pero aun contando con ellos tampoco si, además, el terreno no se encuentra encuadrado dentro de la malla urbana, elemento que esta Sala pondera constantemente a fin de evitar el crecimiento incontrolado del suelo urbano con base en el simple criterio de su proximidad a los servicios ya establecidos por el esfuerzo urbanizador ajeno ( sentencias de 16 de abril de 2001 , 17 de septiembre y 7 de junio de 1999 , y las que en esta última se citan)".

Los mencionados y exiguos servicios de las parcelas de autos, y las características de la ubicación de los terrenos en plena zona rústica —como se desprende de las fotografías que la sentencia de instancia utiliza— confirman la falta de integración de los terrenos y destacando de tal entorno su destino como suelo de uso agrícola.

**VIGÉSIMO SEXTO** .- En el *motivo 1.6* (al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA ) se denuncia ahora la infracción del artículo 2 del mismo TRLS08 así como el artículo 8 del mismo Texto imputando a la sentencia la falta de aplicación de ciertos principios de los que se mencionan en el apartado 3 del primer precepto, tales como el favorecimiento de la ocupación y transformación del suelo, vivienda digna, uso residencial, requerimientos de la economía, igualdad de trato y oportunidad, e incluso desarrollo turístico y ocio.

El motivo no prospera por cuanto carece de justificación alguna.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO** .- En el *último motivo* (cuya vía procesal no acabamos de poder concretar) se denuncia una supuesta infracción del "Derecho Comunitario Europeo", que se concreta en el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos , con referencia al derecho de propiedad, en relación con el artículo 1 del Protocolo Adicional, de fecha de 20 de marzo de 1952 (ratificado por España en 1991) que la sentencia no contempla ni analiza.

Debemos aclarar que el derecho que se invoca como vulnerado no es "Derecho Comunitario Europeo" —o Derecho de la Unión Europea, como es su actual denominación—, cuya aplicación corresponde a los Tribunales de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, pues las invocadas (CEDH y Protocolo Adicional) son normas de aplicación —mediante juicios de convencionalidad— por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo.

En síntesis, lo que se plantea es la vulneración del artículo 8 del CEDH en relación con el derecho de propiedad, dentro el marco de los derechos a la vida privada y familiar. Se olvida, sin embargo, que los párrafos segundos de los artículos 8 al 11 del Convenio contemplan la posibilidad de que los derechos que se reconocen puedan ser objeto de limitaciones y restricciones con las limitaciones que se expresan: esto es, que no podrán ser de "otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática para alcanzar alguna o algunas de las siguientes finalidades", como es "la protección de los derechos y libertades de terceros". Las limitaciones, pues, han de ser proporcionadas intentando mantener un equilibrio entre los derechos individuales, por un lado, y los intereses generales, por otro, contando, para ello, los Estados con un cierto margen de apreciación ( STEDH de 21 de febrero de 1990 , Powel y Rayner c. Reino Unido).

La actuación llevada a cabo mediante la aprobación del PGOU de Burgos se realiza, sin embargo, en el marco convencional de referencia, cuyo ámbito interno español perfila el artículo 33 de la Constitución .

También, pues, este último motivo decae.

**VIGÉSIMO OCTAVO** .- Al declararse no haber lugar al recurso de casación procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo ( artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional ).

No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por cada una de las partes recurridas, a la cantidad máxima de 6.000 euros —más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido—, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en los escritos de oposición.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1º. No haber lugar al Recurso de Casación 3754/2015 interpuesto por D. Hector Justino , D. Nicolas Jesus , Dª. Esmeralda Rafaela , Dª. Piedad Vanesa , D. Anton Roberto , Dª. Ofelia Vanesa , D. Eutimio Urbano y D. Estanislao Urbano , contra la sentencia dictada por la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Burgos, en fecha 9 de octubre de 2015, en el Recurso Contencioso-administrativo 59/2014 seguido contra la Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, por la que fue aprobado definitivamente, de forma parcial, el Plan General de Ordenación Urbana de



Burgos (publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León 70, de 10 de abril de 2014). 2º. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Vigésimo Octavo de la sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Jose Juan Suay Rincon D<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez **PUBLICACIÓN.**- Léida y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOS