



Roj: **STSJ CL 4047/2016 - ECLI: ES:TSJCL:2016:4047**

Id Cendoj: **09059330012016100200**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Burgos**

Sección: **1**

Fecha: **03/11/2016**

Nº de Recurso: **133/2014**

Nº de Resolución: **220/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **MARIA BEGOÑA GONZALEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.CASTILLA-LEON SALA CON/AD**

**BURGOS**

**SENTENCIA: 00220/2016**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE**

**CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS**

**SECCION 1ª**

**Presidente/allma. Sra. Dª. M. Begoña González García**

**SENTENCIA**

**Sentencia Nº: 220/2016**

**Fecha Sentencia : 03/11/2016**

**URBANISMO**

**Recurso Nº : 133 / 2014**

**Ponente Dª. M. Begoña González García**

**Secretario de Sala : Sr. Ruiz Huidobro**

**Escrito por : SMD**

**Contra de la Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos.**

**URBANISMO Num.: 133/2014**

**Ponente Dª. M. Begoña González García**

**Secretario de Sala: Sr. Ruiz Huidobro**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE**

**CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS**

**SECCION 1ª**

**SENTENCIA Nº. 220 / 2016**

**Ilmos. Sres.:**



**D. Eusebio Revilla Revilla**

**D. José Alonso Millán**

**D<sup>a</sup>. M. Begoña González García**

En la ciudad de Burgos a tres de noviembre de dos mil dieciséis.

En el recurso contencioso administrativo número **133/2014** interpuesto por la procuradora Doña M<sup>a</sup> Claudia Villanueva Martínez en nombre y representación de la entidad Ecologistas en Acción representado y defendido por el Abogado del Estado contra de la Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos.

Habiendo comparecido como parte demandada la Junta de Castilla y León representada y defendida por el Letrado de la misma, en virtud de la representación que por Ley ostenta.

Y como parte codemandada el Ayuntamiento de Burgos representado por el Procurador Don Eugenio Echevarrieta Herrera.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia en Valladolid el día 10 de junio de 2014.

Por Auto de 3 de noviembre de 2014 se acordó declarar la incompetencia de dicha Sala y remitir los autos a la Sala de lo Contencioso Administrativo de Burgos, donde tuvieron entrada los autos el 12 de diciembre de 2014.

Admitido a trámite el recurso, se dio al mismo la publicidad legal, se reclamó el expediente administrativo; recibido, se confirió traslado al recurrente para que formalizara la demanda, lo que efectuó en legal forma por medio de escrito de fecha 25 de junio de 2015, que en lo sustancial se da por reproducido y en el que terminaba suplicando se dicte sentencia por la que estimando íntegramente la demanda declare no ser conforme a derecho la resolución impugnada, y en consecuencia su nulidad de pleno derecho como consecuencia de las nulidades radicales en las que incurre la resolución recurrida o subsidiariamente, de no acogerse la petición anterior de nulidad íntegra, que se declare nula la ordenación contenida en la Revisión del PGOU de Burgos en lo tocante a las determinaciones de ordenación que afectan al Camino de Santiago a su paso por el antiguo pueblo de Gamonal y, asimismo, que se declare la nulidad de la denominada "Condición de ordenación" que se transcribe en el apartado Sexto de los Fundamentos de esta demanda, declarándose también la nulidad de toda aquella documentación que la refleje, las áreas de planeamiento asumido vinculadas a la variante ferroviaria y las determinaciones previstas; uso hotelero, para el suelo del quinta avenida en Fuentes Blancas.

**SEGUNDO.-** Se confirió traslado de la demanda a la Administración demandada por término legal, quien contestó por medio de escrito de fecha 7 de septiembre de 2015, solicitando se inadmita o se proceda a la desestimación del recurso con imposición de costas a la parte recurrente.

Y una vez resuelto el incidente de nulidad de actuaciones como consecuencia de no haberse dado traslado de la demanda al Ayuntamiento de Burgos, se confirió igualmente traslado de la demanda por término legal al mismo, quien contestó a la demanda por medio de escrito de fecha 8 de enero de 2016, solicitando la inadmisión del recurso o subsidiariamente se desestime el presente recurso con imposición de costas a la parte actora.

**TERCERO.-** Recibido el recurso a prueba se practicó con el resultado que obra en autos, solicitándose por las partes la presentación de conclusiones escritas, se evacuó traslado para cumplimentar tal trámite, quedando el recurso concluso para sentencia, habiéndose señalado el día **veinte de octubre de dos mil dieciséis** para votación y fallo, lo que se efectuó. Se han observado las prescripciones legales en la tramitación de este recurso.

Siendo Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. M. Begoña González García Magistrado integrante de esta Sala y Sección:

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto del presente recurso jurisdiccional 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.

Y se invoca como primer motivo de impugnación, por la Asociación recurrente, la falta de justificación racional de las previsiones de los nuevos sectores de suelo urbanizable que hace la revisión y adaptación del citado



Plan, ya que la superficie de suelo rústico que se reclasifica y convierte en suelo urbanizable no responde a criterios de racionalidad, pues no satisface necesidades objetivas y contrastables de suelo residencial o de uso comercial o terciario, respaldadas por estudios rigurosos y que no da respuesta a una demanda real y verificable y por tanto es contraria a lo que a este respecto dispone nuestro Ordenamiento jurídico.

Ya que el Plan carece de un Estudio Demográfico riguroso que sustenten la demanda de las viviendas o servicios o industrias que se pueden construir en ese suelo, como exige el artículo 111 y 112 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, pero que si examina la Memoria Vinculante solo contiene citas de la referencia y denominación de los nuevos sectores de suelo urbanizable previstos y una simple enunciación del porqué de su aparición, pero sin una debida justificación, lo que vulnera lo dispuesto en los artículos 10.1 a) de la Ley del Suelo de 2007 y correlativo 10.1 del Texto Refundido de la Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio y también en la normativa urbanística autonómica, artículos 34 y 13 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y 27 del RUCyL.

Siendo este un motivo de nulidad del planeamiento, conforme la jurisprudencia que se cita al efecto, como la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 y las Sentencias del TSJ de Castilla y León de Burgos 294/2013, de 20 de septiembre y 122/2014, de 17 de mayo.

Y que lo que pone de relieve lo irracional de la aprobación, es el contraste de la capacidad de estos nuevos sectores, con los datos oficiales del Padrón de Habitantes del Municipio de Burgos, que evidencia la evolución real de la población de Burgos, que no avala las determinaciones aprobadas para el desarrollo de nuevos sectores de la Revisión del PGOU y que el hecho de que este nuevo PGOU, en la denominada "Memoria de Gestión", incluya una previsión de posible construcción máxima de viviendas, en los nuevos sectores urbanizables y en los asumidos del plan anterior, de 39.355, y una proyección de 93.469 nuevos habitantes en el municipio, no tiene sustento en ningún estudio riguroso, ni proyección fiable, por lo que no es racional y que, caso de que se desarrollase, supondrá unos gastos de implantación y mantenimiento absolutamente inasumibles por la comunidad y unos efectos materiales contrarios al interés general de la ciudad.

Se invoca la ausencia de la motivación del interés público y general de la aprobación de la RA-PGOU impugnado, ya que la Memoria Vinculante dedica a la necesidad de la Revisión que cuestionamos un solo apartado, en el que solo se recogen la serie de novedades legislativas producida desde la fecha de aprobación del PGOU vigente y se pretende justificar la aprobación en la adaptación a esas disposiciones, pero para ello no se requería una Revisión del PGOU existente y mucho menos una previsión de supresión de suelo rústico del entorno de la ciudad, para su transformación en suelo urbano, clasificándolo ahora de "urbanizable", con capacidad para 26.218 viviendas en los nuevos sectores de esta Revisión y 39.355 viviendas en el total de los clasificados y otras instalaciones comerciales o terciarias, con los servicios y las correspondientes dotaciones.

Que la ausencia de la necesaria motivación basada en el interés público y general de la ciudadanía que exige nuestro Ordenamiento jurídico, supone un vicio de nulidad que debe ser apreciado.

Que existe una vulneración del principio de sostenibilidad de la planificación urbanística, ya que la realidad de los suelos, sectores y zonas que se recogen y se prevén para su urbanización en la revisión del PGOU de Burgos, diseñan una ciudad que se expande, con nuevos sectores en todos los vientos, al norte, al sur, al este y al oeste, una ciudad más segregada que la existente, separada del modelo de ciudad compacta que propugna la LUCyL, en su adaptación a la legislación básica estatal que estableció el mismo principio rector de la sostenibilidad.

Principio que aparece en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 y del TRLS de 2008, en los artículos 2 de ambas disposiciones legales y que el suelo en situación rural tiene un valor ambiental, como recuerda la Sentencia del T.S. de 5 de julio de 2012 y que tampoco se parte del examen del Plan General anterior, como destaca el Tribunal Supremo en la sentencia de 8 de junio de 2011, ya que no se informa sobre el PGOU que revisa, de sus posibilidades y capacidades pendientes, de sus lagunas y espacios planificados pero irresueltos o diferidos en su desarrollo, omisión que se considera determinante de la nulidad de la revisión impugnada.

Que existe la infracción de las Normas de protección del Patrimonio Histórico y Cultural, ya que se incluye en la RA-PGOU de Burgos el Plan Especial del Centro Histórico, lo que hace que las consideraciones e informes sobre el PECH se diluyan entre las correspondientes a todo el nuevo PGOU, perdiendo sustantividad y facilidad para su comprensión y análisis y para la adecuada crítica y fiscalización y que antes de la aprobación provisional de la RA-PGOU de Burgos, efectuada el 14 de junio de 2013, la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León, el 11 de octubre de 2013, emitió un informe que era desfavorable y sin que conste el motivo o causa de su emisión, aparece un nuevo informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 28 de febrero de 2014, que conforme a la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011, no se debió emitir y lo que realmente es que la ordenación que contiene la Revisión y Adaptación del PGOU de Burgos respecto al Camino de Santiago, a su paso por Gamonal, vulnera directamente normas sustantivas de protección del Patrimonio Histórico, concretamente lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español,



pues abre un vial y establece alineaciones nuevas e interrumpe el Camino de Santiago, lo cual, incumple las determinaciones del Plan Especial del Camino de Santiago aprobado por el propio Ayuntamiento de Burgos y vigente hasta el momento.

Por lo que la nulidad del nuevo PGOU deviene de la aplicación directa de la Ley 16/1985, que prohíbe alineaciones de nuevo trazado en un conjunto histórico artístico declarado BIC, exista o no un Plan Especial de Protección o instrumento equivalente, como lo declara la STS 67/2007 (Rec. 5154/2003), de 13 de febrero de 2007, la sentencia 1076/2013 (Rec. 6243/2009), de 15 de marzo de 2013 y la 5420/2013 (Rec. 4673/2010), de 5 de noviembre de 2013), por lo que la revisión del PGOU aprobada debe declararse nula por lo expuesto

Que existe infracción del principio de competencia y del de la autonomía municipal, con la reserva de suelo para ordenación regional en la zona del Hospital Militar., ya que la RA-PGOU contiene una determinación respecto al ámbito "Hospital Militar de Burgos, que dice respecto a las condiciones de ordenación que se asumirá el resultado final de la aprobación definitiva del Plan Regional de Ámbito Territorial del Hospital Militar de Burgos, que se encuentra en tramitación y todo el planeamiento urbanístico que lo desarrolla y dicha determinación de reserva de la ordenación a un futuro Plan Regional de Ámbito Territorial, aparece en la aprobación definitiva, pero no existe ni se aprueba por el Ayuntamiento de Burgos con anterioridad, ni es expuesta a información pública en ningún momento.

Ya que hasta entonces, se ordenaba este espacio con la calificación "Sistema General existente" (SG), con uso global "Equipamiento", de carácter Público (PU) y concretamente "Equipamiento Sanitario"(EQ-S).

Las construcciones del antiguo Hospital Militar estaban catalogadas como "Protección estructural" y el ámbito está dentro del Plan Especial del Centro Histórico (PECH)

Pero en la aprobación definitiva se procede a la eliminación de la ordenación aprobada inicial y provisionalmente y su sustitución por una reserva a algo futuro, sin aprobación, ni vigencia, a un denominado "PRAT Hospital Militar de Burgos".

Por lo que esta determinación de planeamiento es ilegal, por no haberse sometido al procedimiento legalmente establecido, junto con toda la documentación de la Revisión del PGOU, aunque sólo fuera como previsión y por ser contraria a la autonomía municipal y al principio de competencia.

Ya que este PRAT no se incluye, ni siquiera como referencia en los documentos que se someten a las aprobaciones municipales, hurtándose al conocimiento ciudadano y a su fiscalización, constituyendo así un supuesto de acto de planificación adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para ello, conforme el artículo 62.e) de la Ley 30/1992.

Y que la vulneración del principio de competencia y de autonomía municipal, resulta de lo dispuesto legalmente, en cuanto a qué Administraciones son competente en la elaboración, tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico y respecto a qué materias o intereses en presencia, por lo que en base a la normativa y jurisprudencia que se cita al efecto, la determinación que aparece en las "Condiciones de Ordenación" de que se asumirá el resultado final de la aprobación definitiva del Plan Regional de Ámbito Territorial del Hospital Militar de Burgos, es contraria al principio de autonomía local e invade las competencias municipales, suplantándolas, por cuanto no consta, ni se justifica ningún interés supralocal en la ordenación de esa zona con el Plan Regional (PRAT) que se cita, y que dicho "PRAT Hospital Militar" no está tramitado, salvo en su aprobación inicial que es de hace más de cuatro años, con el objetivo de crear suelo para la construcción de viviendas con protección pública, objetivo absurdo e irracional en 5,58 hectáreas de suelo que ya es suelo urbano y cuenta con todos los servicios.

No sólo no se justifica el interés supralocal, sino que no se justifica que en Burgos, en el suelo urbano y en una zona tan pequeña, se detecte esa necesidad de viviendas de protección, siendo así que existe suficiente suelo urbano en la ciudad para satisfacer esa demanda con solvencia y hay otras normas que exigen la adecuada proporción de viviendas de protección pública en los diversos sectores de suelo de finalidad residencial que se desarrollen.

Respecto de la Variante Ferroviaria, el PG de 1999, sufrió entre otras la modificación de la variante ferroviaria, que estableció diversas unidades de normalización o de actuación, por ejemplo la 35-08 y la S-27, en esta segunda se adscribían los terrenos dejados libres por el desvío del ferrocarril, destinados a sistemas generales, VG 2 y VG 3.

En las unidades de normalización se incluían las aceras colindantes con el sistema general, los VG, sistemas locales y el plan estableció un sistema de actuación que debía desarrollar las indicadas unidades.

Y que para obtener los terrenos necesarios para los sistemas locales se procedió, sin llevar a cabo el procedimiento de desarrollo de las unidades, a utilizar el mecanismo no previsto en el planeamiento, de la



ocupación directa, obteniendo así los terrenos necesarios, tanto para los sistemas generales, como para los sistemas locales, lo que fue recurrido y habiéndose dictado por esta Sala sentencia de 6 de Julio de 2.012, en el recurso de apelación 70/12 , declarando la nulidad del sistema elegido y que el proceso a seguir era el establecido en el planeamiento, pero en el Plan impugnado estas unidades de normalización se han incluido tal y como estaban en el anterior planeamiento, se trata de las que denomina al plan áreas de planeamiento Asumido, conforme lo establecido en los artículos 212 y siguientes y que el bulevar ferroviario esta construido en su práctica totalidad, tanto los sistemas generales, como los locales, por lo que los terrenos que se obtuvieron de modo no legal, se encuentran en la actualidad construidos y se utilizan como sistema general y local y ello con independencia de lo establecido en las sentencias que anulan esa obtención.

Concurre una discordancia entre las previsiones del planeamiento y lo ejecutado antes de la aprobación del plan impugnado, si el nuevo planeamiento, asume el anterior en estas unidades, siendo invalidas y lo que hubiera obligado a modificar la delimitación de las áreas y unidades, que por ello tienen una delimitación contraria a derecho.

Respecto del ámbito de Fuentes Blancas y la atribución del uso terciario para el Quinta Avenida, ello se realiza con ausencia de cualquier justificación, ya que en dicho parque, existía hasta que sufrió un incendio, un establecimiento de hostelería, que en el plan general de 1999, estaba incluido dentro de Parque Urbano y se mantenía el uso terciario existente, el uso se permitía vinculado a la existencia real del citado uso, pero con el incendio el uso hostelero desapareció, si bien sus propietarios intentaron obtener una nueva licencia, lo que fue denegado, pero el plan impugnado modifica la situación anterior existente e incluye esa superficie en Norma Zonal AEE: Actividad económica en entorno urbano:

b) Grado Z (AEE-2): Hoteles en situaciones en las que se entiende que este uso debe mantenerse evitando su transformación hacia otros, que sería posible en el caso de que se inscribieran en otra norma zonal. También se aplica a ámbitos en los que se entiende adecuada la localización de nuevos establecimientos hosteleros para el carácter del ámbito.

Evidentemente esta inclusión es inadecuada por lo indicado en la propia norma, ya que se refiere a usos existentes y dicho el uso es inexistente y por ello no es posible Incluir esta superficie en este uso hostelero.

Además esta modificación que posibilitaría la reconstrucción del edificio y su utilización para un uso hostelero, debería estar fundada en algún argumento vinculado al interés general o al interés público y no existe ninguna razón o justificación que avale la misma, además de que el entorno en el que se encuentra el suelo es un parque urbano, una zona verde de interés, en buen grado de conservación y la edificación y el propio uso hostelero, estarían contraindicados con el mantenimiento de ese parque, siendo usos incompatibles.

**SEGUNDO.-** Por la Junta de Castilla y León se contesta a la anterior demanda y en relación con los fundamentos procesales, invocando en primer lugar, que procede la inadmisión del recurso por incumplir la parte demandante lo dispuesto en el artículo 45.2.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , al no acompañar al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, documento que acredite el cumplimiento de los requisitos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación.

Y en cuanto al fondo y por lo que respecta a la supuesta falta de justificación racional de las previsiones de los nuevos sectores de suelo urbanizable, que carece de cualquier fundamento.

Si bien se destaca que la demanda se refiere a los nuevos sectores de suelo urbanizable (S-31 "Hermano Rafael", S-33 "Villatoro", S-34 "Cantón", S-35 "Villimar", S-36 "Mirabueno", S-37 "Cortes", S-38 "Rehoyo" y S-39 "Fuentemala", de acuerdo con lo detallado en las páginas 34 y 35 de la Memoria Vinculante de la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, aprobada por Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, CD 7-13 del expediente administrativo, aun de estimarse la demanda, lo que se rechaza, la anulación no afectaría a toda la RA-PGOU, sino sólo a los Sectores indicados.

Que sorprende que se cuestione el estudio demográfico de la RA-PGOU, cuando basta acudir a la Memoria Informativa para comprobar la exhaustividad, profundidad del mismo, otra cosa es que la demandante discrepe de las conclusiones y que la explicación de los sectores es considerablemente detallada y por ello, suficiente para considerarla debidamente motivada, invocando la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de abril de 2011 , citada por la de 5 de mayo de 2015 , por lo que la motivación existe y es más que suficiente y otra cosa es la discrepancia que plantea la demandante respecto de esa motivación.

Y que frente a la postura de la demandante se sostiene que la Memoria Vinculante, en línea con la Memoria Informativa, recoge la situación presente de Burgos y realiza una planificación prudente y adecuada para dar respuesta a las previstas necesidades futuras de la ciudad de Burgos.



Así como se invoca la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2014, en cuanto a que ha de tenerse en cuenta las necesidades futuras y el hecho de que en momentos puntuales se produzca una disminución de la población, no puede servir para rechazar unas previsiones que están asentadas en datos como el crecimiento experimentado incluso en los momentos álgidos de la crisis económica y que la RA-PGOU está dotada, además, de una vigencia indefinida, se apoya en unas previsiones demográficas extremadamente prudentes y que la demandante no discute.

Apela igualmente la demandante a la supuesta existencia de unas 35.000 viviendas vacías, pero este dato no se obvia en la Memoria Informativa, ya que en la página 280, que sirve de base a la Memoria Vinculante, se hace expresa referencia a las viviendas vacías existentes en 2001 y 2011 y que su simple existencia no implica que estén a disposición de los eventuales demandantes de vivienda.

En cuanto a los datos reflejados en la Memoria de Gestión a los que alude la demandante, su valoración debe efectuarse en atención al contexto en que aparecen y puesta en relación con otra información relevante que se recoge en la contestación a la demanda y que únicamente tiene sentido en el contexto de la finalidad a la que obedece de contrastar uso productivo-uso residencial, pero no con vistas a enjuiciar la racionalidad de la nueva clasificación de suelo urbanizable y que la RA-PGOU intenta responder a unas previsiones de máximos, a fin de asegurarse de satisfacer las nuevas demandas de la población y no correr el riesgo de ser insuficiente e inadecuada para un eventual crecimiento que no se hubiera planteado por pecar de excesivamente contenido en las previsiones.

Por lo que las previsiones de la RA-PGOU se adecúan a las exigencias de la normativa urbanística y en concreto a los artículos 81, 86 y 86 bis del RUCyL, por lo que procede igualmente la desestimación de la demanda en lo relativa a esta pretensión.

Respecto a la supuesta ausencia de la obligada motivación fundada en el interés público de la RA-PGOU, dicha alegación constituye una reproducción de lo anterior y se sostiene la existencia de una motivación adecuada y suficiente de la clasificación del nuevo suelo urbanizable residencial, remitiéndose a lo ya expuesto y que el debido análisis de la situación urbanística previa del municipio, no sólo se refleja en los Avances, sino también en la Memoria Vinculante, apartado 1.1 en relación con la Memoria Informativa y en cuanto a la justificación del suelo urbanizable, la Memoria Vinculante ofrece una motivación idónea de la clasificación del suelo urbanizable, tanto de uso residencial, como industrial en su apartado 3.1.

Y que el modelo de ciudad compacta, a que alude 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, es al que responde la RA-PGOU, como se explica en el apartado 2.1 de la Memoria Vinculante, titulado, "Un modelo territorial compacto":

Frente a ello la demandante efectúa una descalificación genérica de la RA-PGOU y obvia la detenida y razonada argumentación de la Memoria Vinculante.

Y respecto a la supuesta infracción de las normas de protección del patrimonio histórico y cultural, tampoco existe objeción alguna oponible a la RA-PGOU, ya en la Memoria Vinculante aparece el apartado cuarto, dedicado específicamente a "El Casco Histórico y otros ámbitos de valor patrimonial" y por lo que se refiere específicamente al Camino de Santiago, el apartado 4.6.3 de la Memoria Vinculante se ocupa del "Tratamiento del Camino de Santiago", sin que sus determinaciones incurran en contradicción alguna con el Informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 11 de octubre de 2013, pues dicho Informe fue tomado en consideración y atendido en la RA-PGOU, ya que en el CD 7-13 del expediente administrativo figura una propuesta resultante del Informe indicado, lo que se refleja en la Memoria Vinculante, en cuyo apartado 3.4.3 del Anexo 2, bajo la denominación "Patrimonio Cultural", se prevé la "Creación de nueva ficha de Plan Especial para el antiguo pueblo de Gamonal".

Por ello el Informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 28 de febrero de 2014, no obedece a interés espurio alguno, sino a la atención prestada en la RA-PGOU al Informe de 11 de octubre de 2013, en relación con el cual simplemente se insta a redactar lo antes posible el Plan Especial de Reforma Interior del Antiguo Pueblo de Gamonal a que se refiere la propuesta citada y que el artículo 8.d) de la Orden FOM/208/2011, de 22 de febrero, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, dispone que no será exigible un segundo informe cuando el Ayuntamiento se limite a cumplir lo prescrito en el primero, pero el que no sea exigible, no significa que no se pueda emitir, siempre que se cumpla lo ordenado en el precepto, en este caso, dado que se atendió el primer informe y se produjo modificación de la RA-PGOU, el segundo Informe no disiente en cuanto a lo no modificado y no formula exigencia novedosa alguna, sino una simple petición de celeridad respecto de lo ya incorporado a la RA-PGOU, por lo que no se ha contrariado la Orden citada.



Por lo que deben decaer las alegaciones de la demandante relativas a la supuesta interrupción del trazado, alineaciones y vial, todas ellas en relación con la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, pues se apoyan en un Informe, el de 11 de octubre de 2013, que fue atendido y que la propuesta remite la ordenación al Plan Especial y elimina las fichas de las actuaciones aisladas, con lo que deja sin objeto las objeciones de la demandante.

Por lo que respecta al Plan Regional de Ámbito Territorial del Hospital Militar de Burgos, se sostiene que se confunde el sentido y alcance de la Ficha de Ámbito y que en base al informe que consta en el folio 523 del expediente administrativo, seguido ante la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en la Memoria Vinculante se hace referencia, como cambio introducido tras la aprobación provisional, siendo compatible de ambas previsiones responde a que las referencias al Plan Regional lo son para el supuesto de que se apruebe, siendo de aplicación, entre tanto y para el caso de que no suceda, la ordenación referida, que es la correspondiente al Plan de 1999.

Por lo que la presencia del Plan Regional de Ámbito Territorial del Hospital Militar de Burgos en la RA-PGOU no obedece a que se dé por aprobado y vigente el mismo, sino a que se plantea la eventualidad de que, tramitado y aprobado, se plasme en la ordenación territorial, razón por la cual la RA-PGOU contempla el Plan Regional, pero sujeto a lo que viene a operar a modo de "condición suspensiva", cual es el resultado de la nueva tramitación cuando se culmine, por lo que se invoca la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de junio de 2010, si bien en el caso de la Sentencia citada la "condición suspensiva" impide la aprobación definitiva del planeamiento, en tanto que en el presente caso lo que excluye la "condición suspensiva" es la eficacia de las previsiones de la RA-PGOU referentes al Plan Regional, pues están condicionadas a la aprobación de la propuesta a él relativa que resulte de la nueva tramitación.

La previsión de la RA-PGOU se explica, por razones de economía procedimental y al hecho de que eventualmente puede aprobarse el Plan Regional de Ámbito Territorial del Hospital Militar de Burgos, por lo que la RA-PGOU pretende dar una respuesta prospectiva, así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2014, de modo que, de aprobarse, el planeamiento ya se adecúe a la ordenación territorial, pero sin que ello suponga desconocer la actual tramitación del Plan Regional, motivo por el que se establece la aplicación del Plan de 1999.

Y que las alegaciones de la parte actora carecen de cualquier fundamento, ya que en lo que respecta a la falta de información pública, el Plan Regional tiene un curso propio, con su correspondiente información pública y que la RA-PGOU no aprueba el Plan Regional, sino que simplemente realiza una previsión en atención a su eventual aprobación, de manera que hasta entonces, y para el caso de que no se apruebe el Plan Regional, rige el Plan de 1999, en lo tocante al Hospital Militar.

Y que el nuevo período de información pública está prevista normativamente para el caso de alteraciones sustanciales de la ordenación general como consecuencia de los cambios operados tras los trámites de información pública e informes, conforme el artículo 52.5 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el 158 del RUCyL, y no para el caso de negativa a informar favorablemente la aprobación definitiva hasta que se subsanen las observaciones formales y técnicas apreciadas, por lo que no era preciso otro trámite de información pública, a la vista de los citados preceptos y lo indicado en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de octubre de 2011, ya que además de que la demandante no aporta medio de prueba alguno que justifique el supuesto carácter sustancial de las modificaciones, que ni se alega, ni ha existido indefensión alguna de resultados de las subsanaciones realizadas, por lo que basta invocar lo ya expuesto acerca del sentido de las referencias al Plan Regional de Ámbito Territorial del Hospital Militar de Burgos, que se destinan a atender la eventualidad de que el Plan Regional se apruebe, ya que no lo asumen como aprobado, dada la aplicación de lo ya previsto en el Plan de 1999, que no se ve afectado por las referencias al eventual Plan Regional, por lo que no se da alteración sustancial alguna de las previsiones del planeamiento, siendo improcedente un nuevo trámite de información pública.

Y que las previsiones de la RA-PGOU no vulneran la autonomía municipal, ya que no dan por aprobado el Plan Regional, sino que contemplan su eventual aprobación, pero con vigencia de las previsiones del Plan de Burgos de 1999 hasta la aprobación, y para el caso de que así ocurra, del Plan Regional.

En lo tocante a la variante ferroviaria la demandante realiza una interpretación interesada de las Sentencias de la Sala, en concreto la de 13 de julio de 2012, que no permite extraer la conclusión que se interesa de contrario, ya que las Sentencias referidas no anulan la Modificación indicada, por lo que nada objetable existe a que se incorpore a la RA-PGOU como planeamiento asumido.

Los sistemas generales están ejecutados, hecho reconocido por la demandante en su escrito de demanda, lo que parece pretenderse es alterar en una revisión los sistemas generales ya ejecutados, lo que no debería hacerse y no se ha hecho, en la RA-PGOU, por lo que no concurre la objeción opuesta de contrario.



Finalmente respecto al S-48.03 y S-48.04, que se refiere a la zona en que se ubicó el "Quinta Avenida", se destaca lo que dispone, el artículo 319 de la Normativa de la RA-PGOU y que contrariamente a lo que mantiene la demandante, el Grado 2 no está previsto únicamente para el supuesto de mantenimiento del uso, sino también para nuevos establecimientos cuando se entiende adecuada la localización.

Y en cuanto a la justificación viene recogida en la Memoria Vinculante, sin que la demandante aporte medio de prueba alguno, siquiera indiciario, ni argumento que dé soporte a la supuesta incompatibilidad que atribuye a los Sectores referidos, con la protección de "Fuentes Blancas".

**TERCERO.**- Y por el Ayuntamiento demandado se contesta igualmente a la demanda, invocando en primer lugar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo al amparo del artículo 69.b) de la LJCA en relación con el artículo 45.2.d) de la misma Ley por no aportar el acuerdo del órgano competente para interponer el recurso, ya que en la documentación remitida a esta parte, no figura la existencia del acuerdo del órgano competente de la Asociación recurrente para la interposición del presente recurso, por lo que procedería la inadmisibilidad del recurso.

Y en cuanto al fondo del asunto, sobre la delimitación y clasificación del suelo urbanizable, se sostiene por la demandante que se ha incumplido los criterios de clasificación del suelo urbanizable establecidos en el artículo 13 de la Ley 5/1.999 y 27 del RUCyL., pero teniendo en cuenta los términos de la demanda, en el mejor de los casos, de ser estimada, ello no implicaría la anulación completa del PGOU, sino sólo de los nuevos sectores de suelo urbanizable residencial introducidos y sólo de aquellos sectores respecto de los cuales se entienda que no cumplen con lo exigido en la normativa al respecto, incumbiendo la prueba de ello a la actora.

Y por lo que respecta a la determinación de los nuevos sectores de suelo urbanizable, que se cumple con las exigencias normativas al respecto, al motivarse adecuadamente en la Memoria, la justificación de la transformación en suelo urbano para satisfacer la demanda del mismo, ya que tanto la memoria informativa, como la vinculante, establecen una amplia motivación de las razones que han dado lugar a la clasificación como suelo urbanizable de cada uno de los nuevos sectores.

Y que la determinación de suelo urbanizable es un criterio discrecional que tiene determinados elementos reglados que se recogen en la normativa, cual es la necesidad de justificación o motivación de la necesidad de su transformación en suelo urbano, lo que el PGOU cumple, al contener un amplio estudio de las necesidades y una amplia motivación respecto de esa necesidad de transformación.

Así, en la Memoria Informativa en las páginas 128 y siguientes realiza un amplio y detallado análisis socioeconómico con referencia a la demografía urbana y sus perspectivas de crecimiento, a la vivienda y sus necesidades y en consonancia con ello la Memoria Vinculante, frente a ello la demandante no realiza estudio, limitándose a exponer simples opiniones y atacando el contenido de la propia motivación, que se considera correcta y que incluso tras el documento de avance se recogía una propuesta que fue después modulada, llevando incluso a la supresión del S-23 y que el modelo propuesto busca colmatar todos los huecos interiores al sistema de rondas, clasificando como urbanizables todos los terrenos que cumpliendo esa condición y las impuestas por el RUCyL sean aptos para ser incorporados al proceso urbanizador y necesarios para el mismo.

Y que el Plan se caracteriza por poner el énfasis en aspectos relacionados con la sostenibilidad y la protección de los valores de todo tipo, más que en la generación de nuevos sectores urbanizables, como se pone de relieve en la contestación a la demanda.

Y que en relación con el uso residencial, el Plan realiza los mayores esfuerzos en intentar resolver los vacíos urbanos existentes, derivados mayoritariamente de la dificultad de desarrollo de los sectores de suelo urbano no consolidado, que delimitados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Urbanismo, tuvieron una deficiente adaptación posterior a la misma, que en la práctica dificultaba su desarrollo, sobre todo se ha tratado de simplificar la gestión urbanística, muchos de los sectores han desaparecido, se han convertido en suelo urbano consolidado a desarrollar a través de actuaciones aisladas o se han mantenido como sectores, pero modificando su ordenación detallada.

Y en cuanto al tratamiento del suelo urbanizable, la propuesta de expansión planteada en el PGOU, se limita a la creación de un sector de suelo urbanizable con ordenación detallada establecida desde el propio Plan y otros 8 sectores sometidos al trámite de instrumentos de planeamiento de desarrollo y que el objetivo del Plan es más el favorecer la implantación de usos productivos y la generación de actividad y riqueza en la ciudad, ya que de esos nueve sectores nuevos, 5 se destinan a usos productivos y tan sólo 4 a la construcción de viviendas.

Y que la demanda no se refiere para nada a los nuevos sectores destinados a usos productivos, sino sólo a los residenciales.





Y por lo demás se remite al contenido de la Memoria informativa y de la Memoria Vinculante, donde se recogen las determinaciones que se transcriben íntegramente en la contestación a la demanda y de todo lo cual se concluye que se cumple con lo establecido en el aludido artículo 27 del RUCyL sobre criterios de clasificación y con lo recogido en el artículo 81 del mismo Reglamento.

Y que el PGOU tiene una vocación de permanencia y debe dar solución a las necesidades futuras, ya que si bien el Plan tiene una programación para ocho años, su vigencia es establecida legalmente como indefinida y responde por tanto a la voluntad de definir para el futuro un modelo de desarrollo ordenado capaz de hacer frente a circunstancias y ciclos económicos futuros diferentes de la actual coyuntura.

Y que frente a los análisis, estudios, y motivaciones que se contienen en el PGOU, la demandante alude a diversos factores que derivan de simples opiniones, de datos inexactos y de manejo incorrecto de los mismos, por lo que se rebaten puntualmente sus objeciones y finalmente se hacen unas consideraciones relativas a que la clasificación como suelo urbanizable no origina perjuicios a los propietarios, ya que de acuerdo a la nueva Ley 13/2015, de 24 de Junio de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, a efectos de IBI, el suelo urbanizable va a tributar como suelo rústico en tanto o tengan ningún instrumento de planeamiento aprobado para su desarrollo.

Y que conforme lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, sobre los plazos para la aprobación de la ordenación detallada de los terrenos clasificados como suelo urbanizable, incumplidos los cuales, los terrenos quedarán clasificados de forma automática como suelo rústico común, por lo que si realmente el suelo clasificado como urbanizable no va a ser necesario y no se va a desarrollar en esos 8 años, automáticamente va a quedar clasificado como suelo rústico.

Esta novedad modula la propia regulación urbanística, dado que la justificación de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos queda ahora al albur de su demanda impuesta por la realidad del tiempo.

Sentada esa motivación en la Memoria, la discrecionalidad sólo podría ser atacada mediante la alegación referida a una desviación de poder, desviación de poder que no se alega por la demandante, invocando lo que ha señalado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 4 de mayo de 2005.

Y en cuanto al cumplimiento de las determinaciones del art. 111.1, el documento cumple con todas ellas, a la vista del contenido del citado artículo y el propio contenido de la Memoria, como se deriva del contenido del índice, y que el informe de sostenibilidad ambiental del PGOU de Burgos cumple con todo ello, de lo que se concluye que la Memoria Informativa del PGOU de Burgos trata ampliamente el aspecto socioeconómico en las páginas 128 a 216, por lo que no es cierto que no se realice un estudio demográfico adecuado y además se encuentra en el lugar adecuado.

Y sobre la ausencia de motivación del Interés Público y General de la aprobación de la revisión, que la justificación de la conveniencia y necesidad de acometer la Revisión del PGOU de Burgos se incluye de partida en todo el proceso, incluido en el Pliego de prescripciones técnicas para adjudicar los trabajos de su elaboración, por tanto, la justificación y conveniencia de la Revisión de planeamiento que ahora se propone se fundamenta en la obligatoriedad de su adaptación a los contenidos del Reglamento de Urbanismo.

La adaptación a las necesarias modificaciones que se han de ir produciendo en la normativa autonómica para adaptarse a la Ley de Suelo estatal y la necesidad de refundir en un documento único los desarrollos y las modificaciones a las que se ha visto sometido el PGOUB a lo largo de sus años de vigencia, así como en la de encontrar soluciones, a problemas como el las DUCAS o la reconsideración de los sectores de suelo urbano no consolidado, con dificultades para su materialización, por la incidencia sobre los mismos de la Ley 5/99 y el artículo 2.4.11 del vigente PGOUB en relación con los plazos para su desarrollo.

Y que la Memoria Vinculante del PGOU incluye en el apartado 1.2. la conveniencia y oportunidad de la revisión, así como el resto de los datos que se recogen en la contestación a la demanda, donde se destaca el informe del técnico municipal de 8 de marzo de 2004.

Y respecto a la vulneración del principio de sostenibilidad de la planificación urbanística, ya que se invoca que la propuesta de ordenación vulnera el modelo de ciudad compacta que propugna la LUCyL., que no es cierto ya que uno de los principales objetivos de este PGOU, es el de cerrar la trama urbana existente, colmatando los vacíos que aún persisten en la misma y que la sostenibilidad ambiental ha quedado suficientemente argumentada en el trámite ambiental del documento y que la demanda se centra, en la falta de justificación de los nuevos desarrollos en suelo urbanizable, que en contra de lo afirmado de contrario, si están resueltos en las determinaciones incluidas en la ficha de cada sector y su desarrollo se establece dentro de unos plazos máximos recogidos de modo expreso en el Plan y que de ser incumplidos se verían afectados por lo establecido



en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014 y llevaría su incumplimiento a su automática clasificación como suelo rústico común en caso de incumplimiento de plazos.

Que sobre la infracción de normas de protección del Patrimonio Histórico y cultural, frente a lo que manifiesta la demandante sobre la integración del PECH dentro del cuerpo del PGOU, es algo que ya se había producido con la aprobación en 1999, y no le hace perder sustantividad y facilidad para su comprensión.

Y en cuanto a que con fecha 11 de octubre de 2013 se emitiera un informe de la Comisión de Patrimonio Cultural que resultaba favorable, excepto en el ámbito del antiguo pueblo de Gamonal y en su consideración de que en realidad se trata de un informe desfavorable, en el que no se puede apoyar la aprobación definitiva del Plan, resulta que precisamente por ello se modificó el documento de modo que la propuesta de ordenación para el antiguo pueblo de Gamonal se eliminó y se sustituyó por la propuesta de acometer su definitiva ordenación detallada a través de la figura de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) para el que se creó una ficha específica dentro de la Normativa Urbanística-Fichas de Ámbitos- Planes Especiales.

Esta nueva propuesta es la que da origen al posterior informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de fecha 28 de febrero de 2014 que es favorable sin restricciones, instando además al Ayuntamiento a redactar ese PERI a la mayor brevedad posible para evitar un mayor deterioro del antiguo pueblo.

Por lo que la emisión del informe favorable responde a la remisión del nuevo documento modificado por el Ayuntamiento, como consta en los folios 30819 y 30820 del expediente municipal, del que resulta que el Plan se acomodó a las exigencias de la Comisión de Patrimonio Cultural para poder ser aprobado respetando las normas de protección del patrimonio histórico y cultural.

Sobre la infracción de la competencia municipal con la reserva de suelos para ordenaciones regionales, que sobre el ámbito del Hospital Militar de Burgos, donde se delimita un ámbito sobre el que se está tramitando un instrumento de ordenación del territorio de ámbito supralocal, la delimitación del mismo y la generación de la correspondiente ficha no es iniciativa propia del Ayuntamiento, sino que responde a las exigencias derivadas del informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, como consta en el dorso del folio 30.691 del expediente municipal, donde se recoge la necesidad de incluir esta previsión que, en todo caso se vincula a la posterior aprobación del Plan Regional para su plena vigencia.

En concreto la ficha correspondiente se hace constar las condiciones de ordenación que se asumirá el resultado de la ordenación propuesta por el plan regional, una vez éste entre en vigor y estando supeditada a su aprobación por la Junta de Castilla y León, por lo que carece del contenido material que pretende darle la actora.

Hasta que no se produzca esa aprobación, los terrenos siguen teniendo la misma ordenación y en cuanto a que esta cuestión no haya sido sometida a información pública, este trámite es innecesario en este momento, dado que el PGOU no ha establecido esta ordenación. De hecho ni siquiera en el futuro podrá elegir si asume o no la ordenación del futuro Plan Regional. Una vez se apruebe vinculará al planeamiento municipal, lo contemple éste o no. No obstante, se ha incluido a requerimiento de la Junta esta previsión. Y la información pública se producirá en el trámite del instrumento de ordenación del territorio que tendrá su trámite separado.

Sobre la variante ferroviaria, en este punto la demandante entiende que la existencia de sentencias contrarias al sistema de obtención de determinados terrenos correspondientes a la Variante, invalida la ordenación de algunos ámbitos, pero lo que el documento de revisión hace es asumir el planeamiento previo que ha servido de base para su ejecución y el hecho de estar ya ejecutado, no significa que deba alterarse su ordenación.

Que no se ha cuestionado la ordenación urbanística del trazado del Bulevar, que se ha ido ejecutando en desarrollo de un planeamiento urbanístico legalmente aprobado y vigente en su momento y que lo que ahora se pretende impugnar es el sistema de gestión ya utilizado, lo que no es competencia del planeamiento y debiera ser alegado en los procedimientos de gestión urbanística, como efectivamente así ocurrió.

Finalmente sobre el ámbito de Fuentes Blancas y su uso terciario, en realidad la actora se está refiriendo a los sectores de suelo urbano no consolidado S-48.03 y S-48.04 ubicados en el entorno de la antigua localización del local conocido como Quinta Avenida en el Paseo de la Quinta y sobre su falta de motivación de la modificación propuesta, se precisa que estamos ante una revisión, por lo que no es preceptiva la justificación de todas y cada una de las propuestas de ordenación, por lo que se invoca el "ius variandi" de la Administración en materia de planeamiento y la jurisprudencia del TS y de esta Sala al respecto, y el control jurisdiccional de los actos discrecionales, de todo lo cual se concluye que la referencia de la demandante al Plan anterior sirve precisamente para lo contrario de lo que pretende, dado que el mismo permitía el mantenimiento del uso preexistente, no a la edificación y esa regulación, no establecía qué podía hacerse en caso de un incendio como el ocurrido y ya que no se puede mantener lo que ha desaparecido y una hipotética reconstrucción se convirtió



en inejecutable, al no contemplarse ningún parámetro de ordenación para ello, el nuevo PGOU establece unas condiciones que entiende son adecuadas para este entorno y las acomoda a las características del suelo, delimitando dos sectores de suelo urbano no consolidado. El uso propuesto es coincidente con el existente antes del incendio y contribuye a dotar de vida el parque urbano al que no pertenece, sino que colinda.

En el planteamiento de la actora se interpreta que estos sectores están dentro del parque urbano y lo desvirtúan, pero el Plan sin embargo, entiende que el parque en ese punto no existe como tal y ordena unos usos que pueden revitalizar el uso del propio parque, aprovechando las mejoras de accesibilidad producidas como consecuencia de la ejecución del bulevar ferroviario, como se aprecia de la fotografía aérea de la zona, en la que gran parte del parque urbano previsto por el planeamiento anterior está aún pendiente de su obtención y urbanización como espacio libre y el nuevo Plan plantea estos usos terciarios aprovechando precisamente dos de las zonas aún no obtenidas, ni urbanizadas, sobre las que existen actualmente edificaciones o los restos de ellas que quedaron tras el incendio.

**CUARTO.-Inadmisibilidad por falta de acuerdo para la interposición del recurso al amparo de lo establecido en el artículo 45.2 d).**

Respecto a dicho motivo de inadmisibilidad procede rechazarlo a la vista de los autos, dado que su examen permite comprobar que la Asociación recurrente ha dado cumplimiento a la referida exigencia, ya que con el escrito de interposición se acompañó certificación de la secretaria de la Asociación Ecologistas en Acción, de acuerdo de la Asamblea de la Asociación recurrente de 20 de mayo de 2014, que adoptó entre otros, el de interponer recurso contra la Orden FYM/221/2014, por lo que con dicho acuerdo se cumplen las exigencias a las que se refiere el artículo 45.2 d), por lo que procede rechazar la causa de inadmisibilidad invocada por las Administraciones demandadas.

**QUINTO. - Falta de justificación de las previsiones de nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial. Principio de Sostenibilidad de la planificación urbanística.**

Hemos incluido en el presente Fundamento ambos motivos de impugnación que la Asociación recurrente plantea en primer y tercer lugar, dado que ambos se están refiriendo a la procedencia o no de nuevos sectores de suelo urbanizable y ello en íntima relación con el motivo referido a la vulneración del principio de sostenibilidad, vulneración que se justifica en la previsión de estos nuevos sectores, por lo que se va a proceder al estudio conjunto de los mismos.

Y para verificar un adecuado examen de este motivo de impugnación es necesario que recordemos que ya el Real Decreto Legislativo 2/2008, en su artículo 10, establecía, en su punto número 1, letra a , que las Administraciones deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

Criterio parecido estableció la posterior Ley 8/2013, en su artículo 3 y que posteriormente ha sido recogido también en el actualmente vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, aun cuando no resulte aplicable, por razones temporales, al planeamiento que nos ocupa, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que en su artículo 3 recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, siendo de importancia a los efectos aquí tratados lo recogido en su número 1 , con relación a las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, que tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes y en su número 2.b) se añade que en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior, deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Este principio también se recoge en nuestra Ley de Urbanismo, en su artículo 13.1.a ), en su redacción dada por la Ley Castilla y León 4/2008 de 15 septiembre 2008, al disponer que se clasificarán como suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones: a) "Que su transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos". Y b) Que sean colindantes al suelo urbano de un núcleo de población.

Y en el artículo 27. 2 del Decreto 22/2004, de 29 de enero , por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en su redacción, así mismo dada por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, prescribe así mismo, que pueden clasificarse como suelo urbanizable, los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:



a) Que su transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos. Estas demandas deben analizarse en la memoria del instrumento que clasifique los terrenos. Y b) que se incluyan en un sector cuyo perímetro sea colindante en al menos un 20 por ciento con el suelo urbano de un núcleo de población existente, si bien este requisito puede excusarse en determinados casos.

Por tanto, sólo es procedente transformar en suelo urbanizable, aquel suelo que se considere justificado a la vista de las demandas de suelo para uso residencial, en este caso concreto. Todo el resto del suelo, salvo que ya se encuentre urbanizado, debe clasificarse como suelo rústico, debiéndose justificar adecuadamente la necesidad de suelo para uso residencial para clasificarlo así, pues el suelo rural presenta un valor en sí mismo considerado de gran importancia, lo que por otro lado esta Sala ha venido reconociendo y poniendo de manifiesto en numerosas sentencias, como las de 20 de septiembre de 2013, dictadas en los recursos 171 , 178 y 180/2011 como consecuencia de la impugnación de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila, sentencia de 10 de mayo de 2011 sobre el mismo planeamiento y que fueron confirmadas por el Tribunal Supremo , entre otras, en la sentencia de 18 de junio de 2015, dictada en el recurso de casación 3436/2013 .

Como también lo pone claramente de manifiesto nuestra Sala homónima con sede en Valladolid, que en sentencia de fecha 27 de marzo de 2013, dictada en los recursos contencioso-administrativos acumulados números 1422 y 1697 de 2010 , ha concluido, que:

La Ley 4/2008 introduce importantes cambios legislativos en la LUCyL con el objetivo, entre otros, de adaptarse a la legislación básica del Estado en materia de suelo que responde a unos principios muy diferentes a la legislación anterior y que ha comportado, entre otras cosas, la eliminación del carácter residual del suelo urbanizable, pues, como se señala en la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo, la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional. También, se dice en dicha Exposición de Motivos, 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, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.

En el artículo 2 del actual TRLS08 se contempla el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Ese principio comporta el uso racional de los recursos naturales y, entre otros aspectos, "la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística" (apartado 2.b), de forma que el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, procede respecto del "suelo preciso para atender las necesidades que lo justifiquen" art.10.1.a) del TRL08.

Como ya se ha dicho en la sentencia de esta Sala de 14 de febrero de 2013, dictada en el recurso núm. 990/09 , con cita de la del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 , lo que establece el citado 10.1.a) con el carácter de norma básica es que la ordenación territorial y urbanística pueden atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, pero al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen.

Sentencia así mismo confirmada por el Tribunal Supremo por la sentencia de 7 de mayo de 2015 , igualmente cabe citar la sentencia del TSJ de Valladolid sobre el PGOU de Zamora y en concreto respecto de la clasificación del suelo, en la que aplicando la doctrina del TS, declara la nulidad de la clasificación como suelo urbanizable en diversos sectores, al entender acreditada la falta de justificación en su incremento, sentencia confirmada por el Tribunal Supremo, con la sentencia de 16 de marzo de 2016, dictada en el recurso de casación 3402/2014 , de la que ha sido Ponente Don José Juan Suay Rincón y en la que se afirma que:



El suelo urbanizable ha de delimitarse, por tanto, en función de las necesidades de desarrollo urbanístico de la población, a fin de servir como soporte suficiente para la implantación de los nuevos asentamientos y usos de suelo que se prevean en el territorio.

De este modo, se requiere que el ejercicio de la potestad de planeamiento sea congruente con las previsiones de crecimiento poblacional y urbano y con las necesidades de vivienda y otros usos del suelo; pudiéndose en su consecuencia llevar a cabo un control para verificar la efectiva coherencia y racionalidad de las determinaciones adoptadas.

La necesidad de proceder a la justificación de las determinaciones de ordenación, por otra parte, alcanza también a la potestad de planeamiento, cuando el planificador procede a la revisión de los planes, y no se limita por tanto la indicada exigencia a los supuestos de modificación puntual, por más que las resoluciones judiciales invocadas por la sentencia impugnada aborden y pudieran referirse solo a estos últimos supuestos.

B) Pues bien, así las cosas, es en este punto donde la Sala sentenciadora sitúa las objeciones que dirige al instrumento de planeamiento sometido a su consideración, precisamente, por la falta de acreditación suficiente de que la extensión de las superficies destinadas al suelo urbanizable por el Plan General de Ordenación de Zamora son las que se precisan para satisfacer las necesidades de suelo de esta índole.

Tras verificar este breve resumen de lo que ha sido la evolución de la jurisprudencia más reciente en lo que a la clasificación del suelo urbanizable compete, se ha de indicar en relación con el presente enjuiciamiento que la justificación fundamental que se recoge en las Memorias (tanto informativa como vinculante) en orden al incremento del suelo urbanizable en el planeamiento aprobado, se justifica según se recuerda en el apartad. 3.1.3 "suelo urbanizable", pags. 34 a 36 de la Memoria vinculante en que:

"El suelo urbanizable se ha delimitado de acuerdo con los criterios del art. 13 de la LUCyL. Las necesidades de crecimiento se han estimado teniendo en cuenta no solo el desarrollo demográfico previsible, sino también el papel territorial de la ciudad de Burgos, que es cabecera de un amplio alfoz en el que se plantean iniciativas de actividad económica de gran magnitud, como el Parque Científico y Tecnológico y el PRAT de Buniel-Burgos que puede suponer la creación de una importante base de empleo en las inmediaciones de la ciudad de Burgos.

El suelo urbanizable corresponde en la mayoría de su extensión superficial a ámbitos previamente clasificados. Se asumen los planeamientos parciales de 17 sectores de suelo urbanizable previos que aún no han completado su urbanización. Se formula una nueva definición de cinco sectores previamente clasificados (dividiéndose el sector 6 en dos, por lo que la circunstancia de clasificación anterior afecta a seis ámbitos del plan revisado), que lleva a remisión a un nuevo planeamiento de desarrollo, y únicamente se proponen ocho nuevos sectores de suelo urbanizable, de los cuales sólo tres corresponden a ámbitos residenciales, que también son compatibles en parte de un cuarto. La nueva clasificación está motivada por los apartados 1-a y 1-b del artículo 13 LUCyL, contando el resto con planeamiento asumido. A estos ámbitos deberá añadirse, tras su nueva tramitación por adaptación a las sentencias judiciales, la capacidad de los sectores del Parque Tecnológico y el CAE.

Por otra parte, en aplicación del punto segundo del artículo 13 LUCyL se han clasificado como suelo urbanizable terrenos que presentan indicios de yacimientos arqueológicos en aquellos casos en los que quedan enclavados en sectores de suelo urbanizable. Igualmente se clasifica como suelo urbanizable el destinado a la obtención por expropiación de un sistema general de aparcamiento de camiones al norte de la calle Valle de Losa.

El sector S-31 Hermano Rafael aparece como una consecuencia de quedar rodeado por los viarios proyectados desde el Plan (Ronda Sur y viario de borde de los suelos urbanos previamente clasificados más al sur). El sector S-32 Arlanzón se plantea con el objetivo de configurar junto con el ámbito de suelo urbano no consolidado de La Milanera y la reserva universitaria ubicada al Este un frente fluvial en el que la residencia se compatibilice con los usos universitarios. Las pautas para el futuro instrumento de ordenación detallada buscan permitir una correcta continuidad entre las tramas urbanas, que en este caso afectan a dos clases de suelo (urbano y urbanizable), y el destino de una parte de la capacidad residencial para la comunidad universitaria.

El sector S-33 Villatoro responde a las necesidades futuras de crecimiento residencial hacia el Norte del municipio. Respecto al modelo territorial planteado en los Avances supone una transformación, apareciendo este nuevo ámbito y desapareciendo de los sectores asumidos del planeamiento vigente para pasar a considerarse suelo de sistema general de equipamiento el ámbito de Fresdelval. Se avanza de este modo en la configuración de un modelo urbano compacto. En el caso de este sector las pautas para el futuro instrumento de ordenación detallada tienen que ver con la búsqueda de continuidad con las tramas de los planeamientos en suelo urbanizable asumidos en el entorno del núcleo de Villatoro, así como con el papel estructurante de un nuevo viario de conexión con la calle de las Islas Baleares en las inmediaciones del nuevo hospital.



El sector S-34 Cantón corresponde a suelos que el Masterplan de la Modificación Ferroviaria planteaba clasificar como urbanizables. En fase de aprobación inicial los estudios arqueológicos del presente Plan apuntaron la presencia de un importante yacimiento en cuanto a superficie, lo que motivó una propuesta de mantenimiento como suelo rústico; sin embargo, en el trámite de alegaciones se ha recibido un estudio arqueológico de mayor profundidad que muestra que dicha afección es de menor extensión cabe su clasificación, con una calificación para usos productivos que busca evitar problemas de colindancia con los vecinos suelos industriales del término de Villalbilla.

El sector S-35 Villimar busca integrar en la trama urbana un ámbito en el que los valores naturales preexistentes se han visto fuertemente alterados por la nueva infraestructura viaria.

El sector S-36 Mirabueno se incorpora a la ordenación como continuación de una tramitación no culminada como modificación del Plan General, y se vincula a la operación de cierre de la Ronda Sur y de reconversión de la penetración de la A-1.

El sector S-37 de Cortes se incorpora a la ordenación como resultado de una sugerencia a los Avances que plantea un uso de gran superficie comercial en esta posición. Es voluntad de la Corporación aceptar las alegaciones formuladas a la propuesta de usos contenida en la aprobación inicial, por lo que se plantea su configuración como ámbito eminentemente comercial en gran superficie, lo cual deriva en la imposición, de acuerdo con la norma técnica urbanística comercial, de la obligación de acometer las necesarias obras de ampliación de accesos. El sector S-38 Rehoyo supone la prolongación hacia el Norte de la previsión de crecimiento industrial del S-22, y permitirá concretar las necesidades de configuración de un acceso a este desde el Norte a través de la A-1.

El sector S-39 Fuentemala se plantea como un elemento más de la política municipal de creación de suelo para actividades económicas, dando continuidad a una modificación de planeamiento general cuya tramitación, iniciada con anterioridad a la aprobación inicial, se ha visto condicionada por el estudio arqueológico del Plan General. Como resultado de prospección específica recibida en el trámite de alegaciones (acuerdo de la Sesión Ordinaria de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos celebrada el día 06/02/2012, expediente AA-442/2011-084) se estima posible la clasificación del suelo como urbanizable al no suponer una afección al yacimiento, para el que se determina una reserva arqueológica en zona exterior al nuevo sector.

Se aplica en todos los sectores de suelo urbanizable residencial con planeamiento remitido el índice mínimo de variedad de uso que permite el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, salvo en el S-33 Villatoro, en el que se plantea la posibilidad de una mayor presencia de usos productivos; en el S-32, con ordenación detallada desde el Plan General, se plantea la definición de un porcentaje también mayor atendiendo a la proximidad de futuras instalaciones universitarias con las que pueden surgir sinergias en términos de usos de actividad económica.

### 3.1.4 Las modificaciones en la clasificación del suelo respecto al planeamiento anterior

#### 3.1.4.1 Suelo rústico a suelo urbanizable

Se ha modificado la clasificación de suelos rústicos a suelo urbanizable en el caso de los nuevos sectores de esta clase de suelo; en el caso del sector S-32 Arlanzón este cambio sólo afecta a parte de su ámbito, dado que una gran parte del mismo ya era considerado en 1999 como suelo urbanizable, pero destinado a la ampliación universitaria. Dentro de estos cambios de clasificación se incluyen asimismo los sistemas generales incluidos en dichos sectores. El sector S-31 se clasifica como suelo urbanizable en atención a la transformación que supondrá la Ronda Sur, y el S-38 por estimación de una alegación, permitiendo de este modo resolver los accesos al S-22 desde el Norte con cargo a la nueva actuación; el S-39 aparece igualmente como resultado de la estimación de una alegación. En el caso de la subestación de Villimar configuración de la propuesta de crecimiento, su ubicación entre suelos urbanizables ha llevado a considerarla una dotación existente en suelo urbanizable. El ámbito de Villa Matilla se clasifica como urbanizable a los efectos de la creación de un nuevo sistema general para usos logísticos a obtener por expropiación. Se mantiene la clasificación como urbanizables de los suelos del originario sector de Fresdelval, pero se modifica su calificación atendiendo a la voluntad de evitar crecimientos residenciales exteriores a la variante".

Por otro lado, en la pág. 128 de dicha Memoria Vinculante se incluye en un cuadro comparativo con la normativa aplicable con el siguiente contenido:

"La propuesta de ordenación recoge la clasificación de suelo urbano y urbanizable del Plan de 1999, sus modificaciones y los instrumentos de ordenación del territorio, y la amplía en ocho casos, sin crear nuevos núcleos de población y apostando por un modelo de crecimiento en continuidad favorable a un aprovechamiento más sostenible de las infraestructuras

Todos los nuevos crecimientos se plantean en continuidad con los núcleos urbanos existentes.

De acuerdo con los datos del Plan, el resultado es:

Urbano consolidado (total \*): 97.992 vivs

Urbano no consolidado: 7.787 vivs

Urbanizable: 31.074vivs

Urbano: 105.779 viviendas (77%)

Urbanizable: 31.074viviendas (23%)

(\*). Considerando tanto las viviendas existentes como las posibles en solares y otras situaciones."

Así mismo, del planeamiento aprobado también resulta que cuatro son los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial contemplados en el nuevo planeamiento; así el Sector S-32, "Arlanzón" con un máximo de 1.385 viviendas (no se contempla un mínimo de viviendas); el Sector 33-Villatoro, con un máximo de 4.389 viviendas y un mínimo de 3.901; el Sector S-35-Villimar, con un máximo de viviendas de 2.456 y un mínimo de 1786, y el sector S-36, Mirabueno con un máximo de 6.156 viviendas y un mínimo de 4.617; los cuatro sectores de suelo urbanizable contemplan un máximo de nuevas viviendas de 14.386, y un mínimo de 11.669 viviendas. Si del total de 31.074 viviendas en suelo urbanizable previstas en el planeamiento, en la pág. 128 de la Memoria Vinculante, descontamos las 14.368 que albergan los cuatro nuevos sectores de suelo urbanizable, llegamos a la conclusión de que en los sectores de suelo urbanizable ya previstos en el planeamiento anterior al ahora aprobado ya se contemplaba un número de 16.706 viviendas en suelo urbanizable aún no construidas, y si a ella sumamos las 7.787 viviendas aún no construidas y previstas en suelo urbano no consolidado (también en la pág. 128 de la Memoria Vinculante), resulta un total de 24.493 viviendas. Es decir que si el planificador no hubiera creado esos nuevos sectores S-32, S-33, S-35 y S-36 de suelo urbanizable de uso residencial aún quedaría en el nuevo planeamiento pendiente de edificar en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable un total de 24.493 viviendas. A estas viviendas habría que sumar las viviendas pendientes de levantar en suelo urbano consolidado, que desconocemos su cuantía exacta, porque no se ha practicado en este concreto procedimiento prueba pericial al respecto, pero que podría incluso superar las 5.000 viviendas si tenemos en cuenta que en la pag.56 de la Memoria Vinculante se reseña como viviendas construidas en suelo urbano consolidado hasta 2.013 el número de 90.582 y en la pág. 128 se reseña como el número total de viviendas que puede albergar el suelo urbano consolidado existente en el momento de aprobar la presente revisión y adaptación del PGOU la cantidad de 97.992 viviendas, resultando por otro lado un hecho evidente y notorio que durante los años 2013 y 2014 en que se aprobó el planeamiento se han construido muy pocas viviendas como consecuencia de la crisis inmobiliaria y económica por la que viene atravesando España. Es decir que si sumamos a las 24.493 viviendas pendientes de levantar en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, las pendientes de levantar en suelo urbano consolidado el número se aproximaría a las 30.000 viviendas, posibles de poder edificar sin necesidad de haber creado y clasificado esos cuatro nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial. Además, y finalmente, a estas viviendas habría que añadir las contempladas en el planeamiento como viviendas vacías y que se cuantifican en la pág. 280 de la Memoria Informativa en 14.107 viviendas, viviendas que también son susceptibles de poder atender a la demanda y necesidad futura de viviendas por los ciudadanos de Burgos.

Por lo que respecta al dato de la evolución de la población en la ciudad de Burgos, en el apartado 6.1.1 de la Memoria informativa se reseña que desde 1981 hasta 2007 ha aumentado la población en la ciudad de Burgos en 20.000 habitantes; posteriormente recoge un cuadro en el que se puede observar que según el Censo de Población y Padrones Municipales de Habitantes, Burgos contaba en el año 1981 con una población de 152.535 habitantes, siendo esta población en el año 2011 de 179.251, lo que supone un incremento de población, en tres décadas, de 26.706 habitantes (algo menos de 1000 habitantes por año). Y también se recoge posteriormente que en el periodo 1991 a 2005 la población aumentó en 13.398 habitantes. Esta misma Memoria informativa recoge, en el punto 6.1.6 que en el año 2001 había 75.673 viviendas, que a diciembre del año 2009, su número era de 79.405, y en la página 280 se recoge en el apartado 9 relativo a la Síntesis global- Análisis y diagnóstico territorial que el Censo de 2011 registra 92.076 viviendas familiares, de las cuales son principales 71.096 (77% del total), secundarias 6.893 y vacías 14.107, aunque si bien hemos de poner de manifiesto ese dato de las 92.076 viviendas en el año 2011 no concuerda y no casa muy bien con el dato obrante al folio 56 de la Memoria Vinculante cuando afirma que las "viviendas existentes en suelo urbano consolidado a principios de 2013" es de 90.582 viviendas, es decir un número de viviendas inferior al reseñado para el año 2011.

Por su parte, la Memoria vinculante, en su página 56 fija una población en diciembre de 2009 de 181.740 personas, con 90.582 viviendas en suelo urbano consolidado a principios del año 2013.



Nos preguntamos, si con este futuro parque de viviendas se puede hacer frente a la demanda de vivienda que pudiera resultar de ese crecimiento demográfico y económico al que se refiere el Planificador en la Memoria, sin la necesidad de tener que haber creado esos nuevos cuatro sectores de suelo urbanizable; es decir, nos preguntamos si está justificado y motivado desde un punto de vista de un desarrollo sostenible la clasificación en el planeamiento de estos nuevos cuatro sectores de suelo urbanizable de uso residencial (sectores S-32, S-33, S-35 y S-36, y si se considera justificada tal previsión para una futura demanda de suelo para uso residencial a la vista de lo dispuesto al respecto tanto por la normativa aplicable como por la Jurisprudencia reseñada de la que esta Sala se ha hecho eco en numerosos pronunciamientos verificados en relación con el planeamiento de otras ciudades y localidades.

Y en respuesta a esta pregunta hemos de afirmar que sólo atendiendo a las viviendas que se prevén para en el suelo urbanizable, nos encontramos que al ritmo de crecimiento de las tres anteriores décadas que antes hemos expuesto, se prevén viviendas para más de 60 años, considerando dos habitantes por vivienda, por cierto siendo esta una "ratio" alejada de la que se considera el propio Plan. Y con solo estos datos ya se pone claramente de manifiesto que las previsiones de vivienda no concuerdan con las previsiones de crecimiento de población, pues según la página 147 de la Memoria informativa se prevé para el año 2017, 188.140 habitantes, por lo que si consideramos las viviendas totales que se recogen en la anteriormente indicada Memoria Vinculante (136.853 viviendas= 105.779 vivs. en suelo urbano + 31.074 vivs en suelo urbanizable), nos encontramos con una previsión para una población de al menos 273.706 habitantes, aplicando de forma muy prudente una ratio por vivienda de dos personas, en atención a que la ratio por vivienda tiende a disminuir de forma constante, como también es un hecho contrastado que tiende a disminuir el incremento de población, circunstancia esta última que viene corroborada por los últimos datos del INE que son de conocimiento público y general, y por tanto un hecho notorio. Según el INE nos encontramos que la población de Burgos, no ha aumentado, sino disminuido, así en el año 2012 la población fue de 179.906, pero en el 2013 ha sido de 179.097 y en el año 2014 de 177.776 habitantes

Por tanto, la previsión de viviendas con esos datos de habitantes supone que las mismas pueden servir a una demanda durante más de 60 años, previsiones muy alejadas de la realidad de la duración normal de un Plan General y muy alejadas de las que son razonables atendiendo al tiempo que establece la normativa urbanística para desarrollar los suelos urbanizables. Más si cabe si atendemos a las previsiones que el propio Plan General establece para el desarrollo de la ordenación detallada y para el desarrollo de las obligaciones urbanísticas que son las siguientes: respecto del S-32 "Arlanzón", la ordenación detallada la prevé el propio Plan General y establece el plazo de ocho años para el cumplimiento del conjunto de deberes urbanísticos, por lo que teniendo en cuenta que se publicó este PGOU, en el boletín oficial de Castilla y León de 10 de abril de 2014, los ocho años concluyen en abril de 2022; respecto del sector S-33 "Villatoro", se establecen cuatro años para la ordenación detallada y ocho años para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, por lo que debería estar urbanizado para abril de 2026; siendo dos años más los previstos para el sector S-35 "Villimar"; y el mismo plazo para el sector S-36 "Mirabueno", con la diferencia de que respecto de este último sector, se establece que el Plan Parcial no podrá realizarse en tanto no se haya producido el traspaso de titularidad de la BU-11 al Ayuntamiento de manera efectiva.

Pero es que partiendo de este dato poblacional si considerase que solo contásemos para un futuro inmediato como suelo para construir y promover vivienda los cuatro nuevos sectores de suelo urbanizable (S-32, S-33, S-35 y S-36) en los que se contempla un máximo de 14.386 viviendas nuevas, se contaría con un parque de viviendas para 28 años como mínimo, aplicando una ratio de sólo dos habitantes por vivienda, y ello considerando que la población aumentase en aproximadamente 1000 habitantes por año, aunque como hemos anticipado con anterioridad el INE viene a contemplar en publicación reciente para un futuro inmediato y a medio plazo una disminución de la población al reseñar que las tendencias demográficas actuales a partir del 2017 son de un descenso ininterrumpido y que en los próximos 15 años España perdería 552.245 habitantes y en concreto que la pérdida de población donde mayor descenso registra es en segundo lugar en España, en Castilla y León, con un -10,7%.

Por tanto, teniendo en cuenta el número de viviendas que se permiten construir en los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, teniendo en cuenta las viviendas que se pueden construir en el suelo urbanizable aprobado con anterioridad a este último planeamiento aquí impugnado, el número de viviendas previsto en el suelo urbano no consolidado y las viviendas pendientes de edificar en el suelo urbano consolidado, nos encontramos que el resultado que ofrece el instrumento impugnado es el de una capacidad residencial de nuevas viviendas que excede en muy mucho de la demanda de suelo para vivienda para uso residencial a que se refiere el art. 13.1.a) de la LUCyL, y que también excede del número de vivienda que pudiera exigir racionalmente el previsible aumento de población de esta ciudad de Burgos (que no es corroborado por los datos del INE), por lo que querer transformar más suelo rústico, situación básica de suelo rural, a suelo urbanizable, no se encuentra de ninguna manera justificado en el presente planteamiento y tampoco en su





Memoria Vinculante, motivo por el cual hemos de concluir que la clasificación de los cuatro citados nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, así los Sectores S-32, S-33, S-35 y S-36, vulnera lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 5/1999, lo dispuesto en el art. 10 del anterior Real Decreto Legislativo 2/2008, aplicable por razones temporales, y también contraviene lo reseñado en el art. 3 de la ley 8/2013 y en el art. 3 del RD Legislativo 7/2015, que deroga la citada Ley 8/2013.

Esta conclusión viene corroborada por el criterio jurisprudencial expuesto en la sentencia de 16 de marzo de 2016, dictada en el recurso 3402/2014, cuando al respecto dispone, que:

Sin embargo, no sólo los datos fácticos que suministra la realidad desmienten las apreciaciones que sirven de sustento al plan; sin que en casación podamos venir ahora a cuestionar la valoración efectuada por la Sala de instancia que, por lo demás, por razón de su inmediación con los hechos, se encuentra situada en condiciones idóneas para realizar dicha valoración.

Sino que contrasta también la considerable extensión alcanzada por esta clase de suelo -y que en el curso de la tramitación del plan no vino por lo demás sino a incrementarse, según hemos dejado constancia-, con los objetivos marcados por la memoria y por el informe de sostenibilidad ambiental.

La de planeamiento es una potestad de signo eminentemente discrecional, la más discrecional de todas las potestades administrativas, es posible que lo sea también; pero no por ello está exenta de límites y, por eso mismo, tampoco deja de estar sujeta al control jurisdiccional, precisamente, para velar por la observancia de tales límites.

No está en discusión la idoneidad de los planes generales para legitimar actuaciones urbanísticas como la pretendida en su caso. Ahora bien, siempre y cuando se observen los límites antes expresados y la fiscalización jurisdiccional ulterior permita verificar que ello ha sido efectivamente así.

El control de las potestades discrecionales, a través de los hechos determinantes; y, por otra parte, la verificación de la coherencia lógica y racionalidad de las determinaciones adoptadas -que trata también de asegurarse fundamentalmente, y sobre todo, por medio de la exigencia de motivación de tales determinaciones-, constituyen sendas técnicas de garantía suficientemente conocidas y perfectamente asentadas por nuestra jurisprudencia.

Si a ello unimos la invocación del principio de sostenibilidad y la necesidad de un modelo de ciudad compacta, como precisa el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala 3ª, sec. 5ª, S 17-6-2015, rec. 3367/2013, de la que fue Ponente Don César Tolosa Tribiño, cuyos Fundamentos de Derecho Decimoquinto y Decimosexto procedemos a transcribir, la conclusión antes indicada para el presente caso, resulta aún más conveniente y ajustada a derecho:

Se denuncia como último motivo, la infracción por aplicación indebida de los arts. 2.2 y 10 de la Ley 2/2008, al no concretar la sentencia en qué medida se vulneran dichos preceptos.

La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.

El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada».

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

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

En síntesis:



- a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).
- b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b).
- c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c).

DECIMOSEXTO.- De lo que ha quedado expuesto en los fundamentos anteriores, puede concluirse que la modificación impugnada no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible que acabamos de citar, dado que no existe suficiente justificación de los nuevos desarrollos urbanos que se proponen, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además, el modelo de ciudad compacta, lo que pone de relieve la sentencia de instancia, cuando razona que "sino que se trata de que el sector que se vaya a clasificar linde en dicha superficie con otros que ya estén previamente clasificados, solo de esa manera se cumple la finalidad de crecimiento compacto, afirmación que resulta dudosa para la clasificación que nos ocupa, baste por otro lado apreciar que del propio Plano 3 hoja 1 de la propia Modificación, donde se evidencia que el planeamiento en Ávila nunca se ha producido el crecimiento hacia el sur, sino hacia este y menos en forma de apéndice como el que se ha realizado..."

Por tanto, no cumpliendo en el presente caso la clasificación de esos nuevos cuatro sectores de suelo urbanizable el requisito y/o presupuesto de que responda a una demanda de suelo para uso residencial, ello bastaría para no tener que entrar en el examen de los demás argumentos reseñados por las Administraciones, demandada y codemandada, para defender la clasificación como suelo urbanizable de estos nuevos cuatro sectores. Pero en todo caso, la creación de esos cuatro nuevos sectores no responde verdaderamente a un modelo de ciudad compacta por cuanto que si bien es verdad que esos nuevos cuatro sectores se ubican en huecos existentes dejados por la construcción de las rondas, también lo es que esos nuevos cuatro sectores de suelo urbanizable generarían un crecimiento mucho más hacia los extremos, como lo corrobora su situación geográfica, lo que no concuerda bien con el concepto de ciudad compacta.

También es verdad que el PGOU tiene una vocación de permanencia y de futuro y debe dar soluciones a las necesidades futuras, pero también lo es que esa permanencia y ese futuro no puede venir comprendido por un periodo largo de años o un periodo que incluso en el caso de auto superaría en mucho los 25 años, sobre todo cuando la normativa urbanística contempla determinados instrumentos urbanísticos para poder acometer puntuales necesidades de suelo o de vivienda, en el caso de concurrir o sobrevenir de forma inesperada o sorpresiva, como son las denominadas modificaciones puntuales del planeamiento, de las que ha hecho uso el Ayuntamiento de Burgos después del planeamiento aprobado en el año 1.999, cuando lo ha necesitado destacando sobre todo la modificación del PGOU de Burgos asociada a la Variante Ferroviaria, con ocasión de la cual se introdujeron nuevos sectores de suelo urbanizable, tal y como se recoge expresamente en la página 278 de la Memoria Informativa.

Por otro lado, el hecho de que la creación de suelo urbanizable de uso residencial no perjudica tributariamente a los propietarios de dicho suelo y el hecho de que dicho suelo deja de serlo y de estar así clasificado si en el plazo de ocho años no alcanza la ordenación detallada, no constituyen motivos para poder clasificar urbanísticamente sin más suelo urbanizable de uso residencial, toda vez que la argumentación para la creación de dicho suelo debe valorarse y concurrir desde el punto de vista positivo, es decir porque es necesario y así se justifica, y no por el hecho de que no perjudique tributariamente a sus propietarios. Y finalmente nadie niega ni discute la discrecionalidad que en este ámbito se reconoce al planificador, pero tampoco podemos negar ni discutir que el propio legislador ha querido que el planificador cuando clasifique suelo urbanizable de cumplimiento al presupuesto contemplado en el art. 13.1.a) de la LUCyL, es decir que clasifique ese suelo si existe demanda de suelo para uso residencial. Y como quiera que en el caso de autos no existía esa demanda y menos aún en los términos y con el volumen recogido en el nuevo planeamiento, es por lo que ha de concluirse estimándose parcialmente el presente motivo y la presente pretensión anulándose por no ser conforme a derecho y por contravenir el citado art. 13.1.a) la clasificación que el nuevo planeamiento realiza como suelo urbanizable de los suelos comprendidos en los Sectores: S-32 "Arlanzón", S-33 "Villatoro", S-35 "Villimar" y S-36 "Mirabueno", dejándose sin efecto dicha clasificación.

#### **SEXTO. - Motivación del Interés Público de la aprobación de la RA-PGOU.**

Respecto al indicado motivo y en cuanto venga referido no a la clasificación de un nuevo suelo urbanizable, como sostiene el Letrado de la Junta, que nos hemos de remitir a lo resuelto en el Fundamento anterior, sino



que la motivación y su exigencia va referida a la aprobación en general de esta Revisión y en este punto el Letrado del Ayuntamiento se refiere a la justificación que se encuentra en el pliego de prescripciones técnicas que sirvió para adjudicar los trabajos de su elaboración, al parecer contiene una justificación más extensa que la contenida en la Memoria informativa, en su página 10, donde se incluye que:

El Plan General de Ordenación Urbana de Burgos inmediatamente anterior a este documento, fue aprobado definitivamente por las Órdenes de 18 y 26 de mayo de 1999 del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León y posteriormente adaptado a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León mediante Modificación aprobada definitivamente por Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, de fecha 30 de abril de 2001. Es, por tanto, un documento que, con independencia de los cambios introducidos con motivo de su adaptación a la Ley 5/99, ha superado ampliamente una década de vigencia. Durante este plazo ha sido objeto de una importante evolución a través de diversos instrumentos de planeamiento tales como planeamiento parcial y estudios de detalle, así como mediante diversas modificaciones puntuales, algunas de ellas de gran alcance como la vinculada al traslado de los trazados ferroviarios y superación de la barrera ferroviaria en el interior de la ciudad, y a distintos planes especiales.

El marco legal en materia de urbanismo y ordenación del territorio ha sufrido cambios notables desde 1999, con la entrada en vigor de una legislación regional (1999) modificada en 2002 y 2008 que ha sido objeto de desarrollo reglamentario (2004) que ha sufrido diversas modificaciones siendo modificado últimamente por el Decreto 45/09, una nueva ley estatal del suelo (2008) y la iniciación de un proceso de formulación de Directrices de ámbito subregional que afectan al municipio de Burgos y su Alfoz (DOABU).

La importante alteración del marco legal y la tramitación de las DOABU ya implican en sí mismas y de acuerdo con el apartado a) del artículo 1.1.2 de las Normas del Plan General de 1999, la necesidad de una revisión. Por otra parte, la avanzada tramitación de los diferentes planeamientos de desarrollo ha aconsejado plantear una labor de integración de todas las propuestas sobre una base común, para poder contar con una visión integral del tejido urbano presente y de las previsiones de futuro de la ciudad.

Junto con estos elementos, es también necesario que el presente documento revise aquellas determinaciones del plan del 99 que no han llegado a materializarse, y especialmente las previsiones en suelo urbano no consolidado.

Lo que reitera la Memoria Vinculante, en su página 3 y 4 y se puede convenir con el Ayuntamiento demandado, que esas reformas legislativas, llevadas a cabo tras la aprobación del PGOU de 1999 y los problemas puestos de relieve en la contestación a la demanda, respecto a la ordenación de los sectores de suelo urbano no consolidado, pese a la modificación del PGOU de 1999 con la Orden de 30 de abril de 2001, que vino a crear complicaciones en el desarrollo de Unidades de Actuación en suelo urbano no consolidado, lo que se refleja igualmente en la Memoria Informativa en su página 279, es por lo que en atención a todo ello, la Sala considera que está debidamente justificada la conveniencia de la revisión y adaptación impugnada, por lo que no se aprecia que exista un uso arbitrario de la facultad de la Administración de afrontar la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, por lo que este motivo de impugnación debe ser desestimado.

#### **SÉPTIMO .- Infracción de las Normas de Protección del Patrimonio Histórico y Cultural.**

En cuanto a la inclusión del PECH en el propio PGOU, se ha de significar como alega el Letrado del Ayuntamiento, que tal circunstancia ya se producía con el PGOU de 1999, como norma zonal 1 a) que incluía el PECH, que hasta entonces era un Plan Especial independiente aprobado en 1995, sin que ello haya provocado ningún problema en su aplicación y no haya supuesto la pérdida de su propia sustantividad, pero lo más importante de esta alegación, es que la parte actora parece sostener que tras un informe desfavorable, emitido con fecha 11 de octubre de 2013, por la Comisión de Patrimonio Cultural, resulta que se había emitido un nuevo informe, con fecha 28 de febrero de 2014, que no debía de haberse realizado, conforme la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011 y que en todo caso pone de relieve que la ordenación prevista para el camino de Santiago a su paso por Gamonal vulneraba las normas de protección del Patrimonio Histórico, pero lo cierto es que como se aprecia del examen del expediente en el Proyecto Técnico de la aprobación provisional CD 6/13, se incluía en junio de 2013 para este ámbito, unas fichas correspondientes a las actuaciones aisladas AA-E-52.01, AA-E-52.02 y AA-E-52.04, en concreto la correspondiente a la calle La Antigua, hoja de plano 4h 52a) nombre de código AA-E-52.02, que se suprimen precisamente para atender al requerimiento de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León y se incluye ahora dentro de las fichas de ámbitos correspondientes a la carpeta 04.3.2.02, relativa a los Planes Especiales, la misma que se ha acompañado a la contestación a la demanda por el Letrado del Ayuntamiento y en la que aparece claramente que ya no recoge la ordenación que se proponía y que había recibido el informe desfavorable y que se prevé para dicho ámbito un Plan Especial Antiguo Pueblo de Gamonal, y donde se incluyen unas condiciones de ordenación, que nada tiene que ver con



las iniciales Actuaciones Aisladas que dieron lugar al informe de la Comisión de Patrimonio Cultural, ya que ahora se indica que:

Los objetivos del Plan Especial son:

- a. La protección y mejora del Camino de Santiago a su paso por el núcleo del antiguo pueblo de Gamonal.
- b. La definición de la ordenación teniendo en cuenta la visión global del paso del Camino de Santiago por la ciudad de Burgos y la aportación del antiguo pueblo de Gamonal a la conservación de los valores excepcionales universales que motivan la inclusión del bien en la lista del Patrimonio Mundial y su consideración como Bien de Interés Cultural.

Los criterios de ordenación del Plan Especial serán:

- a. Con carácter general se mantendrá la traza medieval del ámbito, estableciendo motivadamente la posibilidad de modificaciones puntuales de alineaciones tendentes a la regularización de las mismas o la mejora y ampliación de los espacios de dominio público, siempre que respeten los valores patrimoniales
- b. Definición de una norma zonal de aplicación específica para el ámbito, que será la adecuada para la consecución de los objetivos y criterios de ordenación definidos en la presente ficha
- c. Se permitirá el Mantenimiento de la edificación en altura de cronología contemporánea existente en el ámbito (parcela catastral 51951-14) con la condición de resolver el tratamiento de la medianera que presenta en su fachada oriental, que podrá incluir la ordenación de un nuevo volumen edificable que permita su ocultación
- d. Estudio de la posibilidad de elevación hasta tres plantas de las alturas de las edificaciones, salvo en aquellas catalogadas con régimen de protección ambiental en las fichas de catálogo incorporadas desde el Plan Especial del Camino de Santiago.
- e. El Plan Especial de Reforma Interior podrá delimitar las actuaciones aisladas de las modalidades oportunas para alcanzar sus objetivos.

La edificabilidad del ámbito no superará los 29.000 m<sup>2</sup>

Por lo que el Informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 28 de febrero de 2014, no se emite por que se mantuviera la misma ordenación que había recibido el primer informe desfavorable, sino a la vista de la previsión de ese Plan Especial de Reforma Interior, cuya elaboración se insta a realizar con prontitud y por cuanto si bien se podía haber realizado ya en dicho planeamiento, ello no ha sido así, pero en todo caso del examen del expediente administrativo correspondiente a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente al folio 778, no permite concluir que la emisión del informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 28 de febrero de 2014 resultara, ni desfavorable, ni que vulnere lo establecido en el artículo 8.d) de la Orden FOM/208/2011, de 22 de febrero, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, ya que en el mismo se indica textualmente: " *Informar favorablemente la Revisión y adaptación del PGOU de Burgos, instando al Ayuntamiento de Burgos a redactar lo antes posible el futuro Plan Especial de Reforma Interior del Antiguo Pueblo de Gamonal con el fin de evitar una mayor degradación de la zona, que pudiera producirse ante la falta de definición urbanística del área*", por lo que dicho motivo de impugnación debe de ser desestimado.

#### **OCTAVO.- Infracción del principio de competencia y de la autonomía municipal reserva de suelo para el PRAT Hospital Militar.**

Lo primero que debemos indicar, como esta Sala también se ha pronunciado sobre una previsión parecida que se realiza en este mismo PGOU respecto a la ordenación de una Plan Regional y que todavía no ha entrado en vigor, que un Plan General realiza la ordenación general de todo el término municipal al momento de aprobarse el mismo, no para una supuesta futura aprobación, en cuyo caso lo que procedería sería una modificación del PGOU o una revisión del mismo, sin perjuicio de que se pueda modificar a través de un instrumento de ordenación del territorio, a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 10/98 .

En ese sentido el artículo 40 de la Ley 5/1999 establece: " *El Plan General de Ordenación Urbana tiene por objeto establecer la ordenación general para todo el término municipal. Asimismo podrá establecer la ordenación detallada en las unidades urbanas y sectores del término municipal donde resulte conveniente*"; que es expresión del concepto de instrumentos de planeamiento urbanístico que recoge el artículo 33. 1 de la misma Ley , *el planeamiento urbanístico es el conjunto de instrumentos establecidos en esta Ley para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación.*



Y así mismo el artículo 34.1 precisa que *el planeamiento general tendrá como objetivo resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios del término municipal correspondiente y de su área de influencia, teniendo en cuenta las previsiones de los instrumentos de ordenación del territorio.*

Pero una cosa es tener en cuenta las previsiones de dichos Instrumentos y otra que no se de ordenación urbanística a una ámbito, en previsión de un Instrumento que no se ha aprobado, por que en este caso o se mantiene la ordenación anterior o se procede a la aprobación parcial del planeamiento con exclusión de dicho ámbito, pero lo que el planeamiento general debe determinar es la ordenación urbanística actual de los terrenos que se destinen a un uso determinado, clasificando estos terrenos de una concreta forma.

Sin embargo, el planeamiento aprobado por la Orden impugnada se limita a indicar en la carpeta correspondiente a los Planes Territoriales, con respecto al Hospital Militar de Burgos CÓDIGO - HOJA PLANO PO-2 Hoja 10 que:

Se asumirá el resultado final de la aprobación definitiva del Plan Regional de Ámbito Territorial del Hospital Militar de Burgos que se encuentra en tramitación y todo el planeamiento urbanístico que lo desarrolla, incluida la Orden FOM / 1434 / 2010 de 19 de octubre, por la que se inició el procedimiento de aprobación (BOCyL N° 207, de 26 de octubre de 2010.

Pero no establece que ordenación urbanística corresponde mientras tanto o en caso de la no aprobación del tal PRAT, por tanto, este Plan General no realiza una ordenación del territorio que abarca este ámbito del Hospital Militar, atendiendo a lo recogido en esta Ficha, lo que debería haber hecho es recoger lo dispuesto en el anterior Plan General del 99, puesto que él Plan Regional de Ámbito Territorial todavía no se ha aprobado, ya que el resultado de la prueba interesada en autos, al efecto por la parte recurrente, solo ha indicado a la Sala que se esta trabajando sobre el mismo, pero no consta, ni se ha remitido informe concreto sobre el estado de su tramitación. Por lo que es necesario establecer una ordenación concreta, bien la que recibió la información pública o bien la que estaba prevista en el Plan de 1999 y será cuando se apruebe este PRAT, en su caso, cuando cambié la ordenación urbanística de este terreno, conforme a la vinculación que dispone el artículo 21. 2 de la Ley 10/98 (las determinaciones de los planes y proyectos regionales serán vinculantes en su ámbito de aplicación para los planes, programas de actuación y proyectos de las administraciones públicas y de los particulares, en la forma prevista en el artículo 6.3 de esta ley ). Y será en el momento de dicha aprobación cuando pueda cuestionarse la ordenación que se atribuya, su conveniencia y/o oportunidad.

Por lo dicho, en este apartado procede estimar el recurso interpuesto, sin perjuicio de que no sea función de esta Sada determinar la ordenación urbanística que la Administración pretenda dar a este suelo.

#### **NOVENO.-Variante Ferroviaria.**

Respecto a las alegaciones referidas a la Variante Ferroviaria, la única área de planeamiento Asumido que tiene referencia con dicha Variante y se encuentre pendiente de ejecución es la UN 35.08 HOJA PLA **NO** PO-7 Hoja 10, cuya Ficha prevé la gestión pública y a través de un Proyecto de normalización, pero si bien a tal determinación no cabe realizar reproche alguno, ya que lo que esta Sala declaro en la sentencia de 6 de julio de 2012 dictada en el Recurso de apelación 70/2012 , es lo siguiente:

SEGUNDO.-Para poder determinar con precisión lo ajustado a derecho de la sentencia apelada o no ajustado a derecho de la misma por haber incurrido en alguno de los errores alegados por la parte apelante, procede concretar la ubicación exacta de la parcela y las determinaciones urbanísticas que sobre esa parcela establece el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos vigente al momento de llevarse a cabo la ocupación directa.

La primera aproximación acertada para saber y conocer estas determinaciones urbanísticas es partir del gráfico que consta al folio 47 del expediente administrativo, pues se refiere a la descripción gráfica de la parcela de los actores. La misma, según esta descripción gráfica, se incluye dentro de la UN-35.08, lindando con el VG-22(S-27), pero fuera de él. La consecuencia ineludible es que, acudiendo a las normas del Plan General vigente en ese momento, y que son remitidas por el Ayuntamiento en virtud de contestación al oficio remitido por la admisión de la prueba propuesta por la parte actora, constando a los folios 427 a 429 de las actuaciones, resulta que se trata la UN-35.08 de una Unidad de Normalización de Suelo Urbano Consolidado con iniciativa y gestión pública.

La primera consecuencia ineludible es que nos encontramos con suelo urbano consolidado que se encuentra adscrito a una unidad de actuación aislada de normalización, lo que nos lleva a la ineludible consecuencia de acudir a las previsiones contenidas en el artículo 210 del Reglamento de Urbanismo , que prevé como tipos de actuaciones aisladas las de urbanización, de normalización, de urbanización y normalización, de expropiación, de ocupación directa y actuaciones aisladas mediante obras públicas ordinarias, conforme a la legislación sobre régimen local. Por tanto, el Plan General ya determina con precisión el tipo de actuación aislada querida por el planificador, realmente el propio Ayuntamiento, para llevar a cabo la gestión urbanística



de este suelo urbano consolidado, que no es precisamente mediante una actuación aislada de ocupación directa, sino mediante una actuación aislada de normalización. El hecho de que el artículo 93 de la Ley 5/99 permita la obtención de suelos para sistemas generales por medio de la ocupación directa, no quiere decir que no haya otra forma de obtener estos suelos destinados a sistemas generales; y esta finca de los aquí actores se encuentra ubicada dentro de una unidad de normalización del suelo urbano consolidado, por lo que la actuación en ningún caso puede considerarse de ocupación directa sino de normalización, con todas las consecuencias que se derivan de esta determinación urbanística recogida en el planeamiento general.

Por tanto, para la concreta determinación de la normativa de gestión que se debe seguir en esta unidad de normalización se debe acudir a los artículos 216 y siguientes del Reglamento de Urbanismo, con la finalidad ineludible de conseguir adaptar las parcelas de suelo urbano consolidado a las determinaciones del planeamiento urbanístico, según el número 1 de ese artículo.

El número 2 de este precepto establece como instrumento de gestión urbanística para desarrollar estas actuaciones aisladas de normalización el Proyecto de Normalización, no otro distinto como pueda ser una actuación de ocupación directa.

Por otra parte, no se puede escudar en ningún caso el Ayuntamiento en que los propietarios puedan retrasar la gestión de esta actuación, puesto que, según el Plan General, la iniciativa y gestión es pública, como también permite el indicado artículo 210 y que expresa con más claridad el artículo 217, ambos del Reglamento de Urbanismo; recogiendo este último que en el caso de desarrollarse la actuación aislada mediante gestión pública el Ayuntamiento u otra de las entidades citadas en el artículo 191, apartado a), asume la condición de urbanizador, y como tal promueve la actuación, elaboración y aprobación del Proyecto de Normalización, y la ejecución conforme a lo dispuesto en el mismo. Todo ello sin perjuicio del sistema seguido para financiar la urbanización correspondiente. Es preciso indicar que la unidad de normalización es una superficie delimitada, artículo 218, y esta delimitación ya la hizo el Plan General en la modificación del mismo que estamos utilizando, y dentro de esta delimitación se comprende tanto la finca de los aquí actores, como una superficie destinada a sistemas generales, con un total de 564 m<sup>2</sup>, sin que establezca el modo de obtener estos suelos destinados a sistemas generales, pero sin que proceda llevarla a cabo por la ocupación directa, pues no nos encontramos ante una actuación aislada de ocupación directa y no se puede establecer disculpa alguna respecto de que la gestión no se está llevando a cabo en los plazos establecidos por la legislación urbanística, pues esta gestión es de iniciativa pública.

Al no llevarse a cabo por una ocupación directa, no procede atribuir aprovechamiento alguno a los propietarios de esta unidad de actuación fuera de la propia unidad de actuación, sino que, y conforme al Proyecto de Normalización, se le otorgará el correspondiente aprovechamiento dentro del suelo de esta unidad, aprovechamiento que se concreta dentro del suelo destinado a aprovechamiento residencial, no ocupado por sistemas generales (según la ficha de la unidad de normalización), y que por tanto se circunscribe a la denominada superficie neta del sector (3.220 m<sup>2</sup>), puesto que se prevé una edificabilidad máxima de 9.210 m<sup>2</sup> y una intensidad del uso característico de 2,86 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> considerando esta superficie neta del sector.

Con lo dicho, sin necesidad de realizar absolutamente ninguna otra precisión, procede revocar la sentencia dictada en este Procedimiento Ordinario 38/2010, que ha dado lugar al Rollo de Apelación 70/2012 de esta Sala, y dictar otra sentencia por la que se acuerda declarar nulo parcialmente, por no ajustado a derecho, el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos de fecha 15 de enero de 2010.

Por lo que en modo alguno la Sala consideró que las previsiones de esa UN 35-08 no fueran conformes a derecho, lo que se concluyó es que no era conforme a derecho el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos de fecha 15 de enero de 2010, por el que resolvían las alegaciones formuladas contra los Acuerdos adoptados por el Pleno Municipal del Ayuntamiento de Burgos los días 13 de febrero de 2009 y 19 de junio de 2009, en el sentido expuesto en el informe jurídico del Jefe del Departamento Jurídico del Suelo de 16 de noviembre de 2009 y se procedía a aprobar el documento técnico presentado por el Consorcio para la Gestión de la Variante Ferroviaria con registro de entrada el 8 de enero de 2010, que incluía la relación definitiva de los propietarios y titulares de bienes afectados por esta ocupación directa de suelos afectados por el Proyecto de Urbanización del Bulevar Ferroviario de Burgos, Proyecto número 3, tramo calle Carmen a calle Casillas, no las previsiones del Planeamiento, que ahora se asume, no correspondiendo al RA-PGOU que ahora se impugna resolver las cuestiones atinentes a la ejecución de la indicada sentencia, pero también lo es del examen de dicha Unidad 35.08 de Planeamiento Asumido, la misma sigue comprendiendo dentro de su ámbito, un sistema general que se encuentra ya ejecutado como es el Bulevar Ferroviario, como manifiestan expresamente los Letrados de la Administración demandada, por lo que si bien es cierto que no procede la alteración alguna de los Sistemas Generales ya ejecutados, si de la configuración de dicha Unidad, que los está previendo como si no se hubieran ejecutado, por lo que no se da cumplimiento a lo que establece el artículo 97 del Reglamento de la Ley de Urbanismo, aún si bien referido a la ordenación detallada, cuando prescribe que las unidades deben

delimitarse de forma que permitan la ejecución de las determinaciones del planeamiento y el cumplimiento conjunto de los deberes urbanísticos, incluyendo las parcelas edificables que se transformen en solares y los terrenos reservados para completar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas existentes, pero ello no puede comprender los sistemas que ya están ejecutados y todo ello sin perjuicio de que en la configuración que deba darse a la referida Unidad, como consecuencia de esa ejecución, pueda suponer una reconsideración de la edificabilidad y el resto de las condiciones urbanísticas previstas, pero lo que no puede estar previendo esa Unidad es la obtención de un sistema general ya ejecutado, por lo que la citada área no sea conforme a derecho, por lo que este motivo de impugnación debe de ser estimado, en el sentido indicado por esta Sala.

#### **DECIMO.- Fuentes Blancas. Uso terciario.**

Respecto de dicho ámbito y en contra de lo que afirma la parte recurrente sobre la falta de motivación, en la página 36 de la Memoria Vinculante, se encuentra una referencia al mismo indicando que se trata de un suelo urbano no consolidado S-48.03, en el que se plantea la reconstrucción de un uso reconocido en el Plan General de 1999, y en el que la creación del bulevar que sustituye al antiguo trazado ferroviario lleva a asignar la condición de suelo urbano.

Anexo 2-5 M Vinculante

Creación de nuevo sector de suelo urbano no consolidado S-48.04, colindante hacia el este con el S-48.03 (alegación 561). A este sector se le da ordenación detallada (alegación 726)

Sector cuyas condiciones de ordenación se establecen indicando que:

Restitución de un uso preexistente productivo terciario recreativo, asegurando una adecuada integración con un entorno valioso desde el punto de vista ambiental (Parque de Fuentes Blancas). Se considera aplicable el artículo 86 bis RUCyL en su apartado 2.b., al tratarse de un ámbito en el que tradicionalmente la densidad edificatoria ha sido mínima.

Organización de las necesidades de aparcamiento y dotaciones.

Se tendrán en cuenta en todo caso las afecciones derivadas de la legislación aeronáutica.

La superficie de equipamientos y espacios libres se sustituirá por una única dotación para espacios libres públicos en aplicación de los artículos 105 y 106 del RUCyL atendiendo a la escasa entidad de las reservas resultantes y la dificultad de su disposición en parcelas independientes con disposiciones funcionalmente satisfactorias.

La edificación se regulará por aplicación de la norma zonal AEE2b (teniendo en cuenta las condiciones de compatibilidad y las limitaciones de edificabilidad y nº máximo de plantas señaladas en la presente ficha).

La definición geométrica de las actuaciones sobre la red viaria se encuentra en la ficha S-48.03 ubicada en el Vol. 7, Tomo 4/10: Red Viaria y de Comunicaciones:

Planos acciones AA y SUNC (anexo de infraestructuras viarias).

Por otro lado debemos de indicar que dado que nos encontramos ante una revisión del planeamiento y no ante una modificación puntual, no resulta necesaria una concreta y pormenorizada justificación de cada una de las determinaciones urbanísticas que se atribuyan a un determinado ámbito como precisa la sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, de 16-4-2015, dictada en el recurso 3068/2012, de la que fue Ponente Don César Tolosa Tribiño y en la que se indica que:

En este punto se ha de señalar que dicha memoria, en este caso de una revisión de un instrumento de planeamiento, no ha de contener necesariamente una descripción pormenorizada y exhaustiva de todas y cada una de las razones por las que se sigue un concreto desarrollo urbanístico en cada una de las partes del término municipal. Pues basta, en principio, para cumplir la motivación de una disposición general como son los planes generales o su revisión, que se exponga la ordenación urbanística que se pretende seguir a la luz de su evaluación ambiental, así como la información que se ha tenido en cuenta y la selección de alternativas.

Por lo que en este ámbito, no se puede considerar que exista un déficit de motivación, máxime las concretas condiciones de ordenación que se prevén y que antes hemos transcrito y si a ello añadimos, que en contra de lo afirmado por la recurrente y a la vista del propio tenor del artículo 319 de la Normativa de la RA- PGOU y lo que dispone su apartado 2. b) referido al Grado 2 (AEE-2): como:

Hoteles en situaciones en las que se entiende que este uso debe mantenerse evitando su transformación hacia otros, que sería posible en el caso de que se inscribieran en otra norma zonal. **También se aplica a ámbitos en los que se entiende adecuada la localización de nuevos establecimientos hosteleros para el carácter del ámbito.**



Por lo que resulta de su propia dicción y sin mucho esfuerzo interpretativo, que también se comprende y permite estos usos, para la localización de nuevos establecimientos y no solo los existentes, sin que se haya probado por la parte actora la incidencia negativa que dicho uso puede tener en este sector, máxime cuando este ámbito se ha visto además transformado por la existencia del bulevar, con respecto a como se encontraba con el PGOU de 1999, que también había previsto la conservación del mismo uso, pero no la previsión de la ordenación urbanística, cuando el mismo desapareció, por lo que respecto a este motivo de impugnación, no procede otra cosa que su desestimación.

**ÚLTIMO.**- De conformidad con lo establecido en el art. 139.1 de la LJCA , según redacción dada al mismo por la Ley 37/2011 y dada la estimación parcial del presente recurso, no procede realizar imposición de las costas procesales a ninguna de las partes.

VISTOS los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha dictado el siguiente:

## FALLO

Que se rechaza la causa de inadmisibilidad opuesta por las Administraciones demandadas al amparo del art. 45.2.d) de la LJCA y con estimación parcial del recurso contencioso administrativo registrado con el numero **133/2014** interpuesto por la procuradora Doña M<sup>a</sup> Claudia Villanueva Martínez en nombre y representación de la entidad Ecologistas en Acción representado y defendido por el Abogado del Estado contra de la Orden FYM/221/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos.

Y en virtud de dicha estimación parcial se anulan y se dejan sin efecto por no ser conformes a derecho, de conformidad con lo razonado en el F.D. Quinto de esta sentencia, la clasificación y calificación urbanística que el PGOU de Burgos de 2.014 establece de los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial, denominados Sector S-32 "Arlanzón", Sector S-33 "Villatoro", Sector S-35 "Villimar" y Sector S-36 "Mirabueno"; Se estima en lo que afecta al PRAT Hospital Militar y al área de planeamiento Asumido UN 35.08, todo ello conforme a lo razonado en los Fundamentos de Derecho Octavo y Noveno.

Por otro lado, se desestiman el resto de las pretensiones formuladas por la parte actora en el suplico de la demanda y todo ello sin hacer expresa imposición de costas a ninguna de las partes procesales por las causadas en esta instancia y en este procedimiento.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y/o ante la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 y 3 de la LJCA y siempre y cuando el recurso, como señala el art. 88.2 de dicha Ley , presente interés casacional objetivo para la formación de Jurisprudencia; mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los treinta días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 y 3 de la LJCA .

Notifíquese la presente resolución a las partes

Una vez firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Órgano de procedencia, con certificación de esta sentencia, de la que se unirá otra a los autos originales.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.