



Roj: **STSJ CL 4546/2016 - ECLI:ES:TSJCL:2016:4546**

Id Cendoj: **09059330012016100242**

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

Sede: **Burgos**

Sección: **1**

Fecha: **25/11/2016**

Nº de Recurso: **75/2015**

Nº de Resolución: **247/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JOSE MATIAS ALONSO MILLAN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

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

BURGOS

SENTENCIA: 00247/2016

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE

CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS

SECCION 1ª

Presidente/allmo. Sr. D. Eusebio Revilla Revilla

SENTENCIA

Sentencia Nº: 247/2016

Fecha Sentencia : 25/11/2016

OTROS ASUNTOS CONTENCIOSO

Recurso Nº : 75 / 2015

Ponente D. José Matias Alonso Millán

Letrado de la Administración de Justicia: Sr. Ruiz Huidobro

Escrito por : MLS

Contra acuerdo de 21 de Mayo de 2015 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, Normas Urbanísticas Municipales de Valle de Sedano (Burgos)

OTROS ASUNTOS CONTENCIOSO Num.: 75/2015

Ponente D. José Matias Alonso Millán

Letrado de la Administración de Justicia: Sr. Ruiz Huidobro

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE

CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS

SECCION 1ª

SENTENCIA Nº. 247 / 2016

Ilmos. Sres.:



D. Eusebio Revilla Revilla

D. José Matias Alonso Millán

D^a. M. Begoña González García

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

Recurso contencioso-administrativo núm. **75/2015** interpuesto por don Emilio , representado por la procuradora doña Belén Juarros González y defendido por la letrada Sra. Sancho Rodríguez de Acuña, contra el Acuerdo de 21 de mayo de 2015, de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Burgos, por el que se aprueba definitivamente el texto refundido de las Normas Urbanísticas Municipales de Valle de Sedano (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 y defensa que por ley ostenta; y como codemandado el Excmo. Ayuntamiento de Valle de Sedano, representado por la procuradora doña Blanca Herrera Castellanos y defendido por el letrado Sr. Rico López-Álvarez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso-administrativo ante esta Sala el día 22 de Julio de 2015. 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 19 de noviembre de 2015 por el que se solicitaba se dicte sentencia por la que se resuelva la improcedencia de la clasificación de Suelo Urbanizable en los tres sectores denominados Santa María 1, 2 y 3 de la villa de Sedano por los motivos aducidos en el escrito de demanda y su ilegalidad manifiesta al ser su regulación contraria a derecho por incumplir la normativa y lo demás que proceda en Justicia

SEGUNDO.- Se confirió traslado de la demanda por término legal a la demandada, Comunidad Autónoma de Castilla y León, quien contestó a la misma por medio de escrito de fecha 28 de enero de 2016, solicitando se desestime el recurso, con expresa imposición de costas a la parte demandante.

Igualmente contestó a la demanda el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 22 de marzo de 2016, solicitando se dicte sentencia desestimatoria del recurso con imposición de costas a la parte demandante.

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba se practicó con el resultado que obra en autos y, acordándose la presentación de conclusiones escritas, se evacuó traslado para cumplimentar tal trámite, quedando el recurso concluso para sentencia, habiéndose señalado el día 24 de noviembre de 2016 para votación y fallo.

Siendo ponente el Ilmo. Sr. D. José Matias Alonso Millán, Magistrado integrante de esta Sala y Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso jurisdiccional el Acuerdo de 21 de mayo de 2015, de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Burgos, por el que se aprueba definitivamente el texto refundido de las Normas Urbanísticas Municipales de Valle de Sedano (Burgos).

SEGUNDO.- Y en apoyo de sus pretensiones esgrime la actora los siguientes motivos de impugnación:

1.-Se clasifica una masa importante de suelo como "urbanizable" para uso residencial en toda la falda de la ladera conocida como "El Castro" donde se ubican la Iglesia de Santa María y la necrópolis de la Concepción. Se plasman los sectores Santa María 1, 2 y 3, con una superficie de más de 5 ha. en un valle cerrado, peculiar, de gran valor paisajístico, justamente al borde del Parque Natural de las Hoces del Alto Ebro y del Rudrón.

2.-Las fichas de estos tres sectores abarcan suelo entre el núcleo central de la villa y el Barrio de Lagos, ocasionando una distorsión de la estructura del núcleo como conjunto histórico, con una longitud aproximada de los tres sectores que se extiende en unos 500 m.

3.-Se les adjudica a estos tres sectores una edificabilidad de 20.456,35 m², con una densidad máxima de 30 viviendas/hectárea y 10 de mínima, lo que da 151 viviendas de máximo y 53 de mínimo obligatorio. La parte recurrente cree que no existen tantas viviendas en Sedano, pero tomando lo edificado en 40 años se está multiplicando por siete la densidad edificatoria. En los últimos 40 años se han construido dos pequeños bloques de viviendas y unas 28 viviendas unifamiliares, lo que da un porcentaje de una o dos viviendas/año. Ello con independencia de que en el suelo urbano así clasificado caben aún más viviendas.



4.- El plazo establecido es de ocho años desde la aprobación definitiva, lo que implica que nada se hará si no es grabar el suelo por su clasificación, único fin que se pretende sin duda.

5.-Se conculcan los artículos 9 , 14 y 34.2 de la Ley de Urbanismo , así como el artículo 17 del Reglamento, el artículo 42.1 de la Ley 12/2002 y 94 del Decreto 37/2007 .

6.- No se tiene en cuenta el manifiesto valor cultural y natural de la zona. No debe haberse clasificado sin base real en demanda de suelo para edificar. Existe suelo urbano consolidado tradicional y 98 actuaciones aisladas; la orientación planificadora no puede dirigirse más que a completar las tramas actuales, sin distorsionar el carácter de un Conjunto Histórico como es Sedano. No se adapta la normativa respecto de estos tres sectores previstos al entorno, a la configuración de Barrios, a su definición espacial, a sus peculiaridades.

7.-La conservación de los Conjuntos Históricos comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica y de la silueta paisajística, así como de las características generales de su ambiente. Se incumplen patentemente las prescripciones del artículo 42.1 de la Ley 12/2002 al romperse la estructura urbana, arquitectónica y paisajística.

8.-Es rotundamente falso lo recogido en la Memoria Vinculante, pues no existe respeto con el entorno, con la configuración urbana de Sedano, con la proximidad a la iglesia renacentista, ni a la necrópolis, ni al Castro. La Memoria debería haber justificado fehacientemente tales extremos.

9.-Lo contenido en la Memoria no son sino manifestaciones falaces al afirmar "oferta sostenida de suelo", cuando no hay demanda. Los propios documentos unidos a las Normas y al INE nos dan la pauta del crecimiento inexistente; más aún con tendencia regresiva, que es siempre negativa por debajo de la media provincial.

10.-Se vulneran los artículos 2.2.b) y 15 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008 , y su Disposición Transitoria Cuarta.

11.-Se debe estar al criterio seguido por el Tribunal Supremo, como es el recogido en sentencia de 30 de mayo de 2014, dictada en recurso 2362/2013 .

TERCERO.- A dicho recurso se opone la postulación procesal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León esgrimiendo los siguientes motivos de impugnación al mismo:

1.-Procede reproducir la justificación que de la demanda de suelo residencial se ofrece en la Memoria Vinculante. En sus folios 30 a 32 se justifica la demanda adecuadamente, previendo crecimiento poblacional en aquellos núcleos de Valle de Sedano que concentran la mayor población.

2.-Se trata de una previsión contenida y moderada, que puede reducirse a 53 nuevas viviendas situadas únicamente en el lugar de mayor población y en el que se concentran las expectativas de crecimiento. La Memoria Informativa pone de manifiesto que más del 70% de las viviendas tienen carácter de vivienda principal.

3.-En cuanto a la vulneración del artículo 9 de la Ley 5/99 , el demandante realiza meras alegaciones genéricas, sin concretarlas o razonarlas, frente al contenido del Informe de Sostenibilidad Ambiental de las Normas. En el mismo se hace un análisis en profundidad y debidamente justificado.

4.-En cuanto al artículo 14 de la Ley 5/99 , ha sido derogado.

5.- En cuanto al artículo 34, el demandante cita el precepto en su redacción dada por Ley 7/2014 y, en cuanto a la disposición transitoria segunda, se ignora el motivo por el que se la cita; no obstante, en cuanto al artículo 34.2, debe ponerse en relación con el artículo 34.1.

6.-Respecto del artículo 17 del Decreto 22/2014 , es una alegación hueca, sin justificación ni soporte probatorio.

7.- Cabe decir lo mismo respecto de la normativa sobre protección del patrimonio, y añadir que las afecciones sobre el paisaje se abordan en el folio 85 del Informe de Sostenibilidad Ambiental, además de tener en cuenta lo que recoge la Memoria Vinculante respecto del suelo rústico con protección cultural, así como lo recogido en los folios 46 y 47.

8.-En lo tocante al artículo 15, actualmente artículo 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015 , procede indicar que en la documentación de las Normas se cuenta con el Informe de Sostenibilidad Ambiental.

9.-Dada la atribución del ius variandi de la Administración y la presunción de legalidad de la actuación administrativa, es sobre el demandante sobre el que recae la carga de la prueba.

Por su parte, la Administración local formuló, en defensa de sus pretensiones, las siguientes concisas alegaciones:



- 1.- El suelo urbanizable no supone ningún gravamen para los particulares, salvo que se promueva su desarrollo, dado los términos y el alcance de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 .
- 2.-Se adhiere íntegramente al contenido de la contestación a la demanda formulada por la Junta de Castilla y León.
- 3.-La demandante ni formuló alegaciones en el momento oportuno, ni ha propuesto prueba en esta demanda.
- 4.- No es la Administración quien debe demostrar la adecuación de las Normas al ordenamiento jurídico, es el administrador quien debe demostrar y no solo alegar, que el contenido de las Normas incurre en motivos de nulidad o anulabilidad.
- 5.-Todos los informes sectoriales son favorables al contenido de las Normas Urbanísticas, especialmente los de la Comisión de Patrimonio.
- 6.-Las Normas, en su redacción final, se adaptan a las recomendaciones y objetivos planteados por las Administraciones que deben intervenir preceptivamente en el contenido de aquellas.
- 7.- Los sectores de suelo urbanizable se han concentrado en el núcleo principal previo informe de la Comisión de Patrimonio.
- 8.- Estos sectores vienen a completar la trama urbana, pues dichos sectores son congruentes con la delimitación que proporciona la carretera Burgos-513 y el complejo residencial propiedad de la Universidad de Burgos.
- 9.-La situación de los sectores de suelo urbanizable no afecta ni a las zonas protegidas por el Espacio Natural de las Hoces del Alto Ebro y Rudrón, ni a lo que la parte actora denomina ladera de la Iglesia de Santa María y el Castro; antes al contrario, los sectores se encuentran en una planicie que incluye algunas viviendas y parcelas vinculadas a ésta.
- 10.-Se observa cierta incongruencia en la demanda, en cuanto a lo recogido en el fundamento de derecho segundo. Dada la redacción del mismo, la parte actora no considera que el suelo urbanizable sea excesivo, desproporcionado o ilegal, simplemente le parece que está situado en un lugar inconveniente porque le afecta.
- 11.-Son aplicables los artículos 81 y 118 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León . La ubicación del suelo urbanizable evita expansiones innecesarias y la configuración de núcleos nuevos o aislados distanciados del centro neurálgico de la población. Las Normas cumplen plenamente el requisito de situar en suelo urbano el 50% de las viviendas existentes y las previstas. Tomando como referencia las viviendas existentes, que son 353, y el conjunto de viviendas máximas previstas, que suman 300, la ratio resultante es de 326 viviendas.

CUARTO. - La parte actora considera la improcedencia de la clasificación de Suelo Urbanizable de los tres sectores denominados Santa María 1, 2 y 3 de la villa de Sedano, que abarca una franja longitudinal del terreno ubicado entre la ladera del cerro en donde se encuentra la iglesia de la localidad, la necrópolis altomedieval y el cementerio y la margen del río Moradillo.

Basa esta improcedencia de clasificación del suelo, en primer lugar, en que no se tiene en cuenta el manifiesto valor cultural y natural del espacio, pero olvida la parte actora, al alegar el artículo 9 de la Ley 5/99 , que este precepto establece deberes de adaptación al medio ambiente y que si bien es cierto que indica que no se permitirá que las construcciones e instalaciones de nueva planta degraden la armonía del paisaje o impidan la contemplación del mismo, se refiere a las áreas de manifiesto valor natural o cultural y en especial los Espacios Naturales Protegidos y los Bienes de Interés Cultural, que se recoge en la letra b) de dicho precepto, pero no prohíbe por esta circunstancia estas nuevas edificaciones sino que lo que establece es que se exigirá que todas ellas armonicen con su entorno inmediato y con el paisaje circundante, lo cual entiende la administración competente en la protección del medio ambiente y la protección de los fines de interés cultural que se cumplen estos requisitos, por cuanto que han informado favorablemente las normas urbanísticas aprobadas: Así la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa, con fecha 18 de junio de 2012, favorablemente en cuanto a la afección a Espacios Naturales; y asimismo, en cuanto a la afección a la Red Natura 2000 concluye que la planificación propuesta, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, " *no causará perjuicio a la integridad del siguiente lugar incluido en Red Natura 2000: LIC "Hoces del Alto Ebro y Rudrón" (ES 4120089) y ZEPA (Hoces del Alto Ebro y Rudrón" (ES 4120036)"* ; también manifiesta que en cuanto a la afección al Catálogo de Flora Protegida de Castilla Y León, en el ámbito de afección del proyecto no se presenta ninguna especie protegida por dicha norma; respecto al Catálogo de Especies Vegetales de Singular Relevancia de Castilla Y León, se constata la no coincidencia con ejemplares incluidos en el mismo; y por último afirma este informe que, en atención a Zonas Húmedas Catalogadas, se comprueba que no existe coincidencia con zonas húmedas incluidas en el correspondiente Catálogo. Por tanto, no habiéndose practicado ninguna prueba pericial respecto de esta posible afección al espacio natural con la clasificación como suelo urbanizable del



terreno que comprende estos tres sectores, y existiendo informe indicando que no afecta al medioambiente, no procede considerar vulnerado el artículo 9 de la Ley 5/99 .

Por otra parte, no podemos olvidar que la actividad urbanística tiene también como objetivos el establecer una ordenación urbanística que favorezca el desarrollo territorial y urbano equilibrado y solidario, que favorezca el progreso social y económico, que favorezca la cohesión social de la población, que favorezca la mejora de la calidad de vida de la población, etc.; como se recoge en el artículo 4 de la misma Ley . Se deben conjugar todos los principios que se recogen en este artículo para la obtención de unas normas urbanísticas armónicas.

QUINTO. - Por lo que se refiere a la protección de los valores culturales, procede repetir lo recogido en el fundamento de derecho anterior, pero también es preciso indicar que asimismo se informan con carácter favorable estas Normas Urbanísticas Municipales, por acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos adoptado en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2014 (folio 286 del expediente seguido ante la administración autonómica o folio 4797 del expediente general). En este informe se indican ciertas prescripciones a realizar, formulando algunas consideraciones, pero ni las prescripciones ni las consideraciones afectan a este ámbito; y no podemos decir que no haya tenido conocimiento la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural del contenido de las normas urbanísticas aprobadas, pues ha emitido diversos informes a lo largo de todo el trámite de aprobación de las mismas.

Con esta información favorable, también cabe decir que no se vulneran los artículos 22.1 de la Ley 12/2002 y 94 del Decreto 37/2007 , puesto que en ese caso sin duda la Comisión de Patrimonio Cultural hubiese informado con carácter desfavorable, sin que el hecho de que la expansión urbanística que se viene a prever con esta clasificación de suelo urbanizable suponga una ruptura de la estructura urbana y arquitectónica y de la silueta paisajística por la circunstancia de que se unan dos pequeños núcleos de población, como son el núcleo de Sedano con el barrio de Lagos, puesto que ya entre ambos barrios existen edificaciones de importancia, como son precisamente los edificios de la Universidad de Valladolid, y además es precisamente el espacio más lógico de crecimiento dentro de un municipio marcado por su indudable interés paisajístico e interés cultural.

Por otra parte, el artículo 94.1 del Decreto 37/2007 determina: " *La declaración de un conjunto histórico determinará la obligación para el Ayuntamiento en cuyo término municipal radique, de redactar un Plan especial de protección del área afectada, que garantice el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica y de la silueta paisajística, así como de las características generales de su ambiente y los valores que determinaron su declaración* ". No consta que se vulnere por las Normas plan especial alguno de protección del área afectada, como se deduce de los informes emitidos por la Comisión de Patrimonio Cultural, habiéndonos referido anteriormente al último de los emitidos.

No podemos olvidar que se han eliminado tres sectores de suelo urbano no consolidado " *por estar dentro del entorno de protección de dichos Conjuntos Históricos y con objeto de no alterar su trama histórica* ", como se recoge en la Memoria vinculante.

Nada cabe decir respecto de esta protección cultural y natural en relación con las Normas Subsidiarias Provinciales, puesto que no son aplicables al precisamente aprobarse normas urbanísticas municipales.

Tampoco se aprecia la vulneración del artículo 17 del Reglamento de urbanismo, puesto que esta urbanización de este terreno no viene a romper la configuración de barrios que dice la parte apelante que define a Sedano, puesto que lo que hace es situar las posibilidades de crecimiento del territorio en prácticamente el único espacio adecuado para un desarrollo urbanístico que presenta la población de Sedano.

Por lo que se refiere al contenido del número 2 del artículo 17, de contener las normas las determinaciones justificativas de lo establecido en el número 1 del mismo artículo, debe ponerse de manifiesto que este artículo 17.1 es de aplicación directa y, sobre todo, debe ponerse de manifiesto que nos encontramos ante unas Normas Urbanísticas, que como tales sólo tienen que recoger la ordenación general, no la ordenación detalle, que queda reservada precisamente al desarrollo de estos sectores, a través de los correspondientes planes.

SEXTO.- Es indudable que el artículo 14 de la Ley 5/99 ha sido derogado, pero ello no implica que el contenido del mismo no se encuentre vigente, puesto que su regulación se recoge en los artículos 86.2.b), para los planes generales, y 122.2.b), para las normas urbanísticas, del Reglamento respecto del plazo para establecer la ordenación detallada, y 49 del mismo Reglamento en cuanto al plazo para el cumplimiento del deber de urbanización. Ahora bien, esta alegación la realiza la parte en cuanto que manifiesta no existe una base real de demanda, lo que nos presenta la problemática más importante alegada en este recurso y que se fundamenta en que este Municipio no presenta exigencia alguna de incremento de suelo para su desarrollo urbanístico.

Las Normas Urbanísticas justifican la exigencia de nuevo suelo urbanizable en lo recogido en la Memoria Vinculante indicando:



" El crecimiento previsto para el municipio de Valle de Sedano se cuantifica en 0,57 hectáreas de suelo urbano no consolidado y 5,11 de suelo urbanizable de uso residencial. En aplicación de los valores máximos de número de viviendas que prevé la legislación autonómica vigente (30 viviendas por hectárea) el crecimiento podría alcanzar 17 nuevas viviendas en suelo urbano no consolidado y 153 en el urbanizable. Tomando como base los datos del Censo del 2001 en Valle de Sedano partimos de un parque de viviendas de 353. Así pues y tomando los máximos posibles de crecimiento de acuerdo con los parámetros de ordenación general fijados en las correspondientes fichas de sectores, se cumple con las determinaciones del artículo 81 del RUCyL. Al menos el 50% de la suma de las viviendas existentes (353) más el crecimiento previsto por las NUM (170) se localiza en suelo urbano, en concreto 500 viviendas ".

Y en la justificación de la demanda se expresa:

" Con el objetivo de contextualizar el crecimiento planteado para el municipio se analizan algunos de los datos ya recogidos en la Memoria Informativa del documento. La evolución demográfica del municipio de Valle de Sedano no ha tenido un proceso uniforme. Ciertamente este municipio se vio afectado por el éxodo rural, sufriendo una recesión en su población. A partir de las décadas de los 50-60 y en paralelo a los procesos de transformación de la economía, el éxodo rural ha sido la característica dominante que justifica la transformación de este municipio. Posterior a este periodo, se produjo una situación de mejora durante la cual la población del municipio de Valle de Sedano comenzó a aumentar progresivamente hasta el año 1995 donde comenzó a producirse una pérdida de población, que en el año 1998 ya era superior a 40 efectivos, lo que ha de considerarse una pérdida notoria debido a la reducida población que posee este municipio. Posterior a este periodo de pérdida de población se produce un ascenso del número de habitantes del municipio, aunque hasta 2003 mantendrá una evolución fluctuante de continuos crecimientos y retrocesos de pequeña consideración para, en el posterior periodo sufrir un fuerte descenso alcanzando en 2005 la población más reducida desde 1991. En el año 2007 la situación se invierte y de nuevo la población comienza a ascender. La reducida población del municipio de Valle de Sedano se encuentra distribuida en 16 pequeños núcleos de población, de los cuales el que mayor población posee es el núcleo de Sedano con 186 habitantes según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2007, lo que constituye el 33% de la población total del municipio. Encontramos 3 núcleos que rondan los 50 habitantes, mientras que del resto todos poseen una población inferior, llegando a darse situaciones en las que esta población no supera los 10 habitantes, destacando el caso particular de Mozuelos de Sedano con tan solo 2 habitantes. La evolución de estos núcleos ha experimentado dos tendencias diferenciadas (recogidas en el conjunto de gráficos de la Memoria Informativa); por un lado, encontramos los núcleos que actualmente tienen una población superior a 25 habitantes en 2007 que han mantenido una tónica creciente y los que en el mismo año tienen una población inferior a 25, que en los últimos años han visto reducida su población. Resumiendo, las perspectivas de crecimiento poblacional de Valle de Sedano son positivas en aquellos núcleos que concentran la mayor población, máxime con la apuesta realizada por la administración local para potenciar el desarrollo de los servicios y el turismo, potenciando el municipio de Valle de Sedano como centro comarcal basado en la agroindustria, los servicios y el turismo, lo que lógicamente ayudaría a fijar población. Las Normas Urbanísticas Municipales no pretenden clasificar mucho más suelo del que cumple estrictamente con las condiciones para ser urbano, teniendo en cuenta además que tras la fase de Aprobación Provisional del documento y derivado del informe del Servicio Territorial de Cultura, se han eliminado tres de los sectores de suelo urbano no consolidado (en Escalada, Sedano y Pesquera de Ebro respectivamente), por estar dentro del entorno de protección de dichos Conjuntos Históricos y con objeto de no alterar su trama histórica. Los tres sectores de suelo urbanizable residencial se localizan en el núcleo de Sedano, cabecera municipal que responde así a la tendencia demográfica creciente antes descrita ".

Por su parte la Memoria informativa se refiere al uso residencial en su Subsección 3º, informando de lo siguiente:

" El uso residencial se localiza en los diecisiete núcleos urbanos pertenecientes al término municipal de Valle de Sedano, el término municipal tiene un total de 553 habitantes, siendo el núcleo de mayor población Sedano, con 186 habitantes censados, seguido de Escalada, Nidáguila, Orbaneja del Castillo, con una población entre 49 y 54 habitantes. Los núcleos de Terradillos de Sedano, Quintanaloma y Quintanilla-Escalada tienen una población entre 30 y 38 habitantes y los núcleos de Gredilla de Sedano, Moradillo de Sedano y Pesquera de Ebro entre 18 y 21 habitantes. El resto tiene menos de 9 habitantes. Según los datos extraídos de la Ficha Municipal de Caja España del año 2008, en suelo urbano hay un 41,2% de unidades urbanas de uso residencial y 58,8% de otro uso. Dentro del uso residencial, el 87,2% de los edificios son de una sola vivienda familiar. La mayor parte de las viviendas son principales (72%), de las cuales el 29 % son en propiedad por compra y el 27% por herencia o donación ".

Por su parte, en su página 64 de esta Memoria informativa, en cuanto a lo que aquí interesa, justifica:



" La evolución del núcleo de Sedano mantuvo un periodo de crecimiento progresivo hasta el año 2003, momento en el cual se produjo un fuerte retroceso que duró hasta el año 2006, en el que comienza una recuperación demográfica. De este modo podemos equiparar la dinámica demográfica de Sedano con la de los núcleos del primer grupo ".

Para continuar, en su página 69, con el contenido de la Sección 5ª., relativa a la " Dinámica demográfica: movimiento natural de la población", en que se recoge:

" La natalidad de Valle de Sedano se encuentra estable aunque es muy reducida con una media de 2,4 nacimientos al año durante el periodo 2002-2006, no necesariamente relacionados con el número de nupcias, que es menor aún. La mortalidad ha descendido en términos absolutos durante el periodo 2002-2006, mientras que la natalidad se encuentra estancada tras haber sufrido un periodo de fluctuaciones, en el mismo periodo. Durante todo el periodo se producen mayor número de defunciones que de nacimientos, razón por la cual el crecimiento vegetativo es negativo en todos los años de dicho periodo, llegando a ser de -5 en 2002". Recogiéndose en su Sección 6º (Movimiento natural migratorio) que "La base de partida para el análisis de las tendencias demográficas de un área es la dinámica natural de la población, marcada por nacimientos y defunciones, tanto más si, como en este caso, el efecto del fenómeno migratorio es escaso, positivo o negativo. La evolución de los efectivos de una población en el tiempo depende de dos factores generales, el crecimiento natural o vegetativo, la diferencia entre nacimientos y defunciones, y el saldo migratorio: diferencia entre inmigrantes y emigrantes. Como primera aproximación podemos estudiar separadamente ambos fenómenos, pero sin olvidar que se encuentran estrechamente unidos, como lo demuestra la influencia que ejercen las migraciones en las tasas de natalidad, por poner solo un ejemplo. El comportamiento de esta componente ha sido errático en los últimos años pero han sido más importantes las pérdidas de los periodos emigratorios que las ganancias de los inmigratorios. En general se puede decir que en el municipio de Valle de Sedano, el saldo migratorio ha sido positivo para su demografía, debido en mayor medida al saldo interior de los últimos años. Analizando las migraciones interiores se puede observar como se ha ido paralizando, paulatinamente, la pérdida de efectivos, e incluso la recuperación de individuos según el saldo de las migraciones interiores. El aporte de los inmigrantes al conjunto de la población del municipio ha tenido cierta incidencia en los últimos años. Durante el 2007 el aporte ha sido de 13 individuos, muy reducido en número, pero en comparación con la población total del municipio es un aporte importante, que supone un 2,5%. Más de tres cuartas partes de los inmigrantes tienen procedencia europea, el resto de los inmigrantes provienen de África en primer lugar y América en segundo ".

Por último, en la Sección 1º ("Evolución del mercado de suelo. Tendencias"), del Capítulo II ("Evaluación de las Necesidades de la Población"), recoge la siguiente justificación:

" Las Normas Urbanísticas Municipales no pretenden clasificar mucho más suelo urbano de carácter residencial del actualmente vigente (a excepción lógicamente de determinados ajustes), dimensionando la capacidad de acogida de la ordenación de suelo urbano y suelo urbanizable residencial para un horizonte demográfico máximo al año 2017 de 2.000 habitantes, correspondiente a un centro comarcal basado en la agroindustria, los servicios y el turismo.

Después del análisis estimado del estudio de los datos facilitados por el INE, las viviendas principales seguirían aumentando en detrimento de las viviendas secundarias, pero aumentaría el número de viviendas vacías especialmente en el casco antiguo.

Resumiendo, las perspectivas de crecimiento poblacional de Valle de Sedano son positivas, máxime con la apuesta realizada por la administración local para potenciar el desarrollo de servicios y de turismo que lógicamente ayudaría a fijar población".

La parte actora manifiesta que esta justificación contenida no se ajusta a la realidad y considera que son falsas las previsiones que contienen estas Memorias, por cuanto que tomando lo edificado en 40 años, se está multiplicando por siete la densidad edificatoria. Y si miramos única y exclusivamente los datos del padrón de habitantes, indudablemente deberíamos llegar a la conclusión a que llega la parte actora, pues el padrón de habitantes del municipio de Sedano en el año 2015 era de 472, y la población, según el padrón municipal de habitantes, del núcleo principal de Sedano era de 163 habitantes, por lo que queda muy lejos de los 2000 habitantes previstos en las normas para este municipio para el año 2017.

Ahora bien, nos encontramos con un territorio con una clara tendencia de aumento turístico (máxime en un período histórico como el presente en el que está aumentando considerablemente el turismo de interior), lo que supone una población flotante no empadronada creciente, que nos lleva a considerar este número de habitantes empadronados como un criterio solamente orientativo pero no totalmente válido para considerar la posible demanda de habitantes. Así claramente se desprende del "Padrón de Urbana" aportado como prueba solicitada precisamente por la parte actora: Es indudable que si leemos detalladamente este padrón de urbana, nos encontramos con que el municipio fiscal, es decir, la localidad en donde se carga el tributo, no es



precisamente ninguna de las localidades que componen los distintos núcleos de población del municipio de Sedano, sino que la gran mayoría se ubican en otros municipios, como Burgos, Barakaldo, Bilbao, Santander, Sopelana, Madrid, Leganés, Amorebieta-Etxa, Valladolid, etc. Esto demuestra que muchos de los titulares de los inmuebles (en una gran mayoría) del Municipio residen fuera de las localidades que comprenden su término municipal y que acuden a las distintas poblaciones que componen el municipio de Sedano a veranear o por otros motivos, lo que determina que el turismo, en toda su extensión, sea de vital importancia para este municipio.

Teniendo en cuenta esta circunstancia del turismo, ya considerada en las propias Memorias vinculante e informativa de las Normas, nos encontramos que es previsible, sino un aumento de población empadronada en la localidad, sí un aumento de la necesidad de vivienda para toda esta población flotante atraída precisamente por los valores culturales y paisajísticos de todo el término municipal. Necesidad de vivienda que no se aprecia pueda ser excesiva y que se puede complementar con la vivienda que se puede edificar dentro del suelo urbano consolidado, pero que no es excesiva la nueva vivienda prevista en este suelo urbanizable; que, por otra parte, exige se encuentre incluida esta previsión en las Normas, no sólo porque realmente se aprecie una necesidad futura, sino también porque esta población a la que va dirigida la necesidad de vivienda (población flotante, no empadronada) busca una disponibilidad prácticamente inmediata de la vivienda para asentarse en una concreta población, por lo que la falta de previsión de la misma en las Normas ocasionaría un plazo muy largo para conseguir la clasificación de suelo como urbanizable y prever la posibilidad de edificación, atendiendo a los requisitos establecidos por la normativa urbanística para una modificación puntual de las normas (que realmente no parece se ha necesario cuando los núcleos de población son realmente muy pequeños, como es el caso de los núcleos de población del municipio de Sedano).

Atendiendo a todas estas circunstancias, procede considerar que está suficientemente justificada la necesidad de clasificar este suelo como urbanizable, sin perjuicio de que en el caso de que no se cumplan los plazos para su desarrollo, este sólo pase a ser considerado como suelo rústico, que es realmente la clasificación que se recoge en la legislación estatal del suelo en tanto en cuanto no se ha desarrollado el suelo urbanísticamente.

SEPTIMO.- Cabe poner claramente de manifiesto que el planeamiento sí que se orienta el crecimiento compactado de las tramas urbanas existentes, y en este sentido prevé un número muy considerable de actuaciones aisladas (98); lo que pasa es que la especial configuración geográfica de la zona determina que, en aquellas poblaciones en que es previsible un incremento de la necesidad de viviendas (como es el caso de la población de Sedano), no sea posible una configuración en un entorno cerrado y redondo del núcleo de población, sino que el núcleo de población tiende a ser alargado, siguiendo los estrechos valles que conforman el entorno.

Por supuesto que en ningún caso puede considerarse como justificación el aumento del pago del impuesto correspondiente (IBI), pero no parece que sea ésta la finalidad de las Normas, por cuanto que ya en principio se ha establecido por nuestro Tribunal Supremo que no procede pagar este impuesto como si de suelo urbano se tratase hasta que no se ha desarrollado; y en el caso de que no se desarrolle pasa a ser suelo rústico. No se vulnera la jurisprudencia recogida por nuestro Tribunal Supremo (sentencia de 30 mayo de 2014), pues esta sentencia lo que pretende es precisamente que no haya que pagar un impuesto cuando no se ha desarrollado un planeamiento urbanístico.

Tampoco se vulnera el artículo 15.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008 (La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos), pues no es una previsión obligatoria para absolutamente todos los instrumentos de ordenación, sino que se debe contener dentro de los instrumentos de ordenación antes de proceder a una actuación de urbanización, y respecto de las Normas Urbanísticas, el artículo 130.f) del Reglamento de Urbanismo no obliga a un informe de sostenibilidad económica como documento a integrar en las Normas en cuanto a los sectores de suelo urbanizable sin ordenación detallada; y ello es lógico por cuanto que este informe debe contenerse cuando se aprueba la ordenación detallada (plan parcial), pues antes no es posible tener los datos necesarios de implantación y mantenimiento de las estructuras necesarias, por lo que no es posible calcular los efectos que esta implantación pueda tener en la hacienda pública del municipio.

Por todo lo dicho, procede desestimar este recurso de apelación.

ÚLTIMO.- De conformidad con el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aun cuando se desestima el recurso, no procede la imposición de costas a ninguna de las partes, pues indudablemente existen muchas dudas, tanto de hecho como de derecho, en cuanto a la justificación de



necesidad de nuevo suelo urbanizable en un municipio en el que el crecimiento vegetativo de la población es negativo, y en que la justificación introducida por las normas realmente es pequeña atendiendo a la potencialidad turística de este municipio, que es lo que realmente justifica el incremento de suelo urbanizable.

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

Se desestima el recurso contencioso-administrativo núm. **75/2015** interpuesto por don Emilio , representado por la procuradora doña Belén Juarros González y defendido por la letrada Sra. Sancho Rodríguez de Acuña, contra el Acuerdo de 21 de mayo de 2015, de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Burgos, por el que se aprueba definitivamente el texto refundido de las Normas Urbanísticas Municipales de Valle de Sedano (Burgos), en cuanto a lo aquí debatido.

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

Notifíquese la presente sentencia a las partes.

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 y 3 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 de la LJCA .

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; procediéndose a publicar su fallo en la misma forma que la disposición impugnada.

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