

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

SENTENCIA: 00221/2016

***SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS***

SECCION 1ª

Presidente/a Ilmo. Sr. D. Eusebio Revilla Revilla

SENTENCIA

Sentencia N°: 221/2016

Fecha Sentencia: 03/11/2016

URBANISMO

Recurso N°: 69/2014

Ponente Dª. M. Begoña González García

Secretario de Sala: Sr. Ruiz Huidobro

Escrito por: FVV

PGOU DE BURGOS

Ilmos. Sres.:

D. Eusebio Revilla Revilla

D. José Alonso Millán

Dª. M. Begoña González García

Firma no válida

Firmado por: GONZALEZ GARCIA
MARIA BEGOÑA
OU=FNMT Clasificación de la información, C=ES
Minerva

Firma no válida

Firmado por: REVILLA REVILLA
EUSEBIO
CN=AC FNMT UIC, OU=Ceres,
O=FNMT-RCM, C=ES

Firma no válida

Firmado por: MILLAN JOSE
MATIAS
CN=AC FNMT UIC, OU=Ceres,
O=FNMT-RCM, C=ES

En la Ciudad de Burgos, a tres de Noviembre de dos mil dieciseis.

En el recurso contencioso-administrativo núm. **69/2014**, interpuesto por Don Francisco González García representado por el procurador D. César Gutiérrez Moliner y defendido por el letrado D. Francisco González García, contra la Orden FYM/221/2014, de 29 de mayo, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, publicada en el BOCyL de 10 de abril de 2.013 por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos. Ha comparecido como parte demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y defendida por el letrado de misma D. Juan-José González López, y como parte codemandada el Excmo. Ayuntamiento de Burgos, representado por el procurador D. Eugenio Echevarrieta Herrera y defendido por el letrado consistorial D. José-Luis Martín-Palacín Gutiérrez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso contencioso administrativo ante esta Sala el día 27 de junio de 2.014. Admitido a trámite el recurso, se reclamó el expediente administrativo; recibido el mismo, se confirió traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda, lo que efectuó en legal forma por medio de escrito de fecha 29 de septiembre de 2015, que en lo sustancial se da por reproducido y en el que terminaba suplicando se dicte sentencia en virtud de la cual se estime el presente recurso, se declare no conforme a derecho el acuerdo recurrido y se ordene retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente posterior a la emisión de informe del Jefe de Departamento de Planeamiento de la Gerencia de Urbanismo e Infraestructuras, de las ofertas presentadas, para que constituida la Mesa de Contratación sin la presencia de la intervención de ese funcionario, se formule la propuesta de adjudicación del contrato o de forma subsidiaria, se declare no

conforme a derecho el acuerdo recurrido y su nulidad de pleno derecho por los motivos expuestos a lo largo del presente recurso, con expresa imposición de costas a las demandadas.

SEGUNDO.- Se confirió traslado de la demanda por término legal a la Administración Autónoma demandada que contestó a la demanda por medio de escrito presentado el 15 de octubre de 2.015, solicitando que se inadmita la demanda o, subsidiariamente, que se desestime el recurso, con expresa imposición de costas a la parte actora.

También se dio traslado de la demanda al Ayuntamiento de Burgos, en su condición de parte demandada, quien ha contestado mediante escrito presentado el día 3 de diciembre de 2.015, solicitando que se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso respecto de la pretensión de retroacción del procedimiento de contratación, y se desestime el mismo con condena en costas a los demandantes.

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 pendiente de su señalamiento para el momento en que concluyeran los demás recursos interpuestos en los que es objeto de impugnación el mismo planteamiento, habiéndose señalado el presente recurso para votación y fallo el día veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, lo que se ha llevado a efecto. Se han observado las prescripciones legales en la tramitación de este recurso.

Siendo ponente la Ilma. Sra. Doña María 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 29 de mayo, de la Consejería de Fomento y Medio

Ambiente de la Junta de Castilla y León, publicada en el BOCyL de 10 de abril de 2.013 por la que: *“se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, conforme al documento aprobado por el Ayuntamiento el 14 de marzo de 2.014, suspendiéndose el ámbito afectado por el sentido desfavorable del informe sectorial de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental de fecha 7 de marzo de 2.014, respecto del que se concede al Ayuntamiento de Burgos un plazo de tres meses para que presente un informe favorable de dicho organismo respecto de dicho ámbito. Por otra parte se corrige directamente lo relativo al sector S-33.01 en los términos indicados en su Fundamento de Derecho IV”*.

Frente a dicha Orden y en apoyo de sus pretensiones la parte actora, tras reseñar diferentes tramites verificados con ocasión del expediente administrativo y recordar en el primer párrafo del F.D. Cuarto que el fondo del recurso se circunscribe a la nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva de la Adaptación y revisión del PGOU de Burgos por incumplir la normativa urbanística y la doctrina jurisprudencial sentado al efecto y por encontrarnos ante un adaptación anacrónica con desfasadas previsiones y determinaciones, esgrime los siguientes motivos de impugnación para concluir que la Orden FYM/221/2014 es nula de pleno derecho:

1º).- Que el procedimiento de contratación y de adjudicación del contrato al equipo redactor de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos es nulo de pleno derecho al amparo del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, como también son nulos los actos posteriores impulsados por ese equipo redactor, y ello por cuanto que el Jefe del Departamento de Planeamiento de la Gerencia de Urbanismo e Infraestructuras pese a emitir el informe de 11.12.2007 no se abstuvo de formar parte de la mesa de contratación ni en la propuesta formulada, cuando debiera hacerlo de conformidad con lo dispuesto en el art. 28.2.º) de la Ley 30/1992

2º).- Por haber introducido modificaciones sustanciales con ocasión de la propuesta de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 14.10.2013 mediante la remisión el día 5 de diciembre de 2.013 por la

Corporación Local de un estudio contestación a dicha propuesta y mediante la remisión el día 7.3.2014 de un estudio sobre matizaciones y correcciones introducidas en el PGOU de Burgos que hacía exigible un nuevo trámite de información pública de conformidad con lo dispuesto en los arts. 52.5 y 54 de la LUCyL y 158.2 y 161.3 del RUCyL en relación con los arts. 6 de la LUCyL y 8 del RUCyL, y que no se llevó a efecto, lo que determina la nulidad de pleno derecho de la Adaptación y Revisión del PGOU impugnada.

3º).- Por haberse infringido el art. 13 de la LUCyL en relación con el art. 27 del RUCyL al incumplirse los requisitos, criterios y prohibición en la clasificación del suelo urbanizable establecida en la Adaptación y revisión del PGOU de Burgos, tal y como resulta de los criterios contenidos en la Jurisprudencia que reseña, y ello porque la clasificación de suelo urbanizable que introduce la revisión y adaptación del PGOU de Burgos no responde al suelo preciso para satisfacer las necesidades presentes y futuras de la ciudad de Burgos, como lo corrobora que junto a las 14.107 viviendas vacías ya existentes según el apartado 9.1 de la Memoria Informativa, se contemple en el nuevo planeamiento la promoción y construcción de 39.355 viviendas nuevas, de ellas 31.722 viviendas en suelo urbanizable y 7.633 en suelo urbano no consolidado, cuando el censo total de viviendas existentes en Burgos en 2011 es de 92.076 viviendas, incluidas las 14.107 viviendas vacías dichas, y cuando en el Alfoz de Quintanadueñas están previstas 13.425 viviendas; e insiste en el disparate que supone clasificar nuevos sectores de suelo urbanizable en los Barrios de Villatoro y Villimar, con la creación en el primero del Sector S-33 con un número mínimo de 3.901 viviendas cuando todavía no se han desarrollado en dicho Barrio el S-1 y el S-2 con 556 y 488 viviendas respectivamente, y con la creación en el segundo del Sector S-35 con una previsión de un número mínimo de viviendas de 1.785 y un máximo de 2.456, cuando el Sector PPVillimar 2 tras 17 años después de su creación aún no se han edificado las 1.457 viviendas en el previstas.

4º).- Porque se infringe el art. 51 de la LUCyL en relación con los arts. 110.f) y 116 del RUCyL y ello porque el estudio económico-financiero de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, se limita a indicar unas cifras

aleatorias con unas fuentes de financiación inciertas que tienen su justificación a la vista de las contestaciones de la Corporación Local a las peticiones de las complementaciones del expediente; insiste en que el planificador basa la viabilidad económica de las actuaciones del sector público en relación a la cuantía de los recursos que se estima que las diferentes administraciones habrán de aportar en virtud de su competencia e incluso en aportaciones de estas Administraciones para financiar inversiones de grandes infraestructuras supramunicipales; añade que se omite la deuda viva existente en el Consorcio para la Gestión de la Variante Ferroviaria de Burgos que se estima en más de 200.000.000 de euros y se desconoce la deuda que el Ayuntamiento de Burgos debe asumir con ocasión de los Convenios interadministrativos suscritos el con Ministerio de Fomento, la Junta de Castilla y León y RENFE, hoy ADIF.

5º).- Porque se infringe lo dispuesto en el art. 107.1.c) del RUCyL, al no ser la expresión de la relación entre la rentabilidad de cada uso compatible y la del uso predominante, cuando señala con carácter general como coeficiente de ponderación del uso de la vivienda libre -1,00- y para la protegida -0,74-, como así resulta en los datos recogidos en la memoria de gestión (DVD 7/13), sin que se haya justificado ni motivado esos nuevos coeficientes de ponderación, amén de que dichos coeficientes no reflejan la proporción entre el precio máximo de venta de cada régimen de protección pública y el precio estimado para las viviendas libres que puedan construirse, sobre todo cuando al día de hoy, a la vista del mercado inmobiliario, el precio de la vivienda protegida y libre está a la par, cuando no ha superado el primero al segundo, en atención a las fuentes y posibilidades de financiación, como así resulta del módulo de venta de la vivienda protegida,, régimen general para burgos establecido en 1.576,64 €/m² y como se desprende de las estadísticas del Ministerio de Fomento relativas al precio de la vivienda libre y protegida en lo que respecta a burgos.

SEGUNDO.- A dicha demanda se opone la representación procesal de la Administración Autónoma demandada esgrimiendo los siguientes argumentos:

1º).- Que procede la inadmisión parcial del presente recurso en lo referente a la petición de retroacción del procedimiento al momento inmediatamente posterior a la emisión de informe del Jefe del Departamento del Planeamiento de la Gerencia de Urbanismo e infraestructura por incurrir en desviación procesal, y ello porque habiéndose impugnado en el presente recurso contencioso-administrativo tan solo la Orden FYM221/2014, sin embargo al formular el suplico de la demanda, extiende el objeto del recurso al concurso y contrato para adjudicar la asistencia técnica para la redacción de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos y a la resolución del mismo por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptada en sesión de 28.12.2007 que no forma parte del expediente seguido para la tramitación y elaboración de la adaptación y revisión del PGOU de Burgos, sin que por otro lado la parte actora haya impugnado en procedimiento a parte dicho procedimiento de contratación ni el acuerdo de adjudicación.

2º).- En todo caso y en defecto de las anteriores pretensiones sostiene dicha parte que procede la desestimación del recurso interpuesto por los siguientes motivos:

a).- Que la calificación de la revisión como desfasada y anacrónica formulada por la actora responde a una valoración meramente subjetiva, como subjetivos y privados, que no públicos, son los intereses que están detrás de la demanda formulada.

b).- Que de rechazarse la inadmisibilidad, procede la desestimación del motivo esgrimido por la actora para impugnar el procedimiento de contratación y de adjudicación del contrato para la redacción del PGOU de Burgos, y ello porque dicho procedimiento de contratación no guarda relación con el objeto del presente procedimiento, amén de que tampoco concurre el motivo de nulidad esgrimido por cuanto que la supuesta causa de abstención planteada carece de fundamento, como así resulta del contenido de la STS, Sala 3ª de 9.3.2015., amén de que el art. 28.3 de la Ley 30/1992 no se contempla la nulidad de pleno derecho formulada por la parte actora.

c).- Que no era preciso el nuevo trámite de información pública exigido por la parte actora, como así resultad el contenido de los arts. 52.5 de la LUCyL

y 158.2 del RUCyL, y ello por lo siguiente: porque la parte actora no aporta medio de prueba alguno que justifique el supuesto de carácter sustancial de las modificaciones como exige la STS, Sala 3ª, de 6.10.2011; porque no cabe calificar de alteración sustancial ninguna de las subsanaciones efectuadas; y porque las modificaciones derivadas de la propuesta de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 12.12.2013 son subsanaciones meramente puntuales que no conlleva la alteración del planeamiento.

d).- Que no se produce la vulneración de lo dispuesto en los arts. 13 de la LUCyL y 27 del RUCyL, y la parte actora realiza una interpretación tergiversada de la Memoria Vinculante e informativa, por cuanto que más de la mitad de clasificación del suelo urbanizable ya estaba prevista en el anterior PGOU, siendo de nueva clasificación un total de 14.390 viviendas, si se suman las viviendas máximas en los cuatro nuevo sectores residenciales, para una ciudad como Burgos que tiene en perspectiva importantes proyectos. Insiste que esa nueva clasificación es coherente y acorde con el crecimiento de población previsto en la Memoria y con el hecho de que el nuevo planeamiento no se agota en el año 2017 y tampoco siquiera en el plazo de los ocho años previsto para el cumplimiento de los deberes urbanísticos a que se refiere el art. 21.1 de la LUCyL, amén de que el stock de viviendas vacías no siempre están a disposición de los nuevos demandantes de viviendas.

e).- Que existen en la Memoria Vinculante y en la Memoria Informativa elementos objetivos (estación ferroviaria y expansión asociada) que justifican la previsión de vivienda residencial contemplada en el S-33 Villatoro y en el S-35 Villimar.

f).- Que la denuncia de infracción del art. 116 del RUCyL es totalmente infundada por cuanto que en el presente caso el estudio económico presentado recoge la programación, valoración y financiación de sus objetivos y propuestas como exige la normativa urbanística, cumpliéndose el criterio de viabilidad económica y también el de la viabilidad de la financiación, no habiéndose tampoco obviado la situación económica del propio Ayuntamiento de Burgos, como así resulta del informe del apartado 5.5 del Informe de Gestión (pag. 50 y

51 del CD 7-13 del expediente), amen de que tampoco se sobrepasan los límites de endeudamiento que establece la legislación vigente.

g).- Y que también carece de fundamento la supuesta infracción del art. 107.1 del RUCyL, tal y como resulta de la segunda compleción del expediente administrativo, y sobre todo si se tiene en cuenta que la utilización de coeficientes de ponderación, es una técnica que corresponde a la fase de gestión urbanística, sobre todo porque las variaciones del mercado se seguirán produciendo tras la aprobación de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos.

TERCERO.- A dicha demanda también se opone la representación procesal del Ayuntamiento de Burgos, en su condición de parte codemandada, esgrimiendo los siguientes argumentos, una vez haber relatado los trámites administrativos verificados para la tramitación y aprobación de la Adaptación y Revisión Parcial del PGOU de Burgos:

1º).- En relación con la denuncia de nulidad del procedimiento de contratación y adjudicación del contrato de redacción de la revisión del PGOU esgrime los siguientes motivos:

a).- Que en relación con dicha pretensión el recurso es inadmisibles por desviación procesal en aplicación del art. 69.c) en relación con el art. 25 de la LJCA, según resulta del criterio jurisprudencial expuesto por esta Sala en su sentencia de 31.10.2008 dictada en el recurso 83/2008 y ello por cuanto que en el escrito de interposición del recurso tan solo se impugna la Orden FYM221/2014, y sin embargo al formular el suplico de la demanda la parte actora extiende el objeto del recurso al concurso y contrato para adjudicar la asistencia técnica para la redacción de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, cuando aquella Orden aprueba una disposición general y mencionado concurso y contrato tan solo alcanza la naturaleza de acto administrativo.

b).- Subsidiariamente también sería inadmisibles el recurso en relación con dicha pretensión por concurrir falta de legitimación de las actoras para la impugnación del procedimiento de contratación, ya que dichas partes no han participado en el procedimiento de contratación ni han presentado

oferta alguna en dicho procedimiento; los actores carecen por ello de interés subjetivo o interés legítimo en relación con dicho procedimiento de contratación según el art. 31.1 de la Ley 30/1992 y el art. 19.1.a) de la LJCA, tal y como resulta de la STS de 14.10.2014, dictada en el recurso núm. 3092/2013, de la STS, Sala 3ª, Sec. 7ª de 4.6.2001, dictada en el recurso 3910/1998, de la STS de 27.9.2006, dictada en el recurso de casación núm. 5070/2002; y ello es así porque la resolución del contrato de adjudicación no produciría en las entidades actoras ningún beneficio directo ni tampoco ningún perjuicio.

c).- Igualmente el recurso sería inadmisibile por extemporaneidad en aplicación del art. 69.e) en relación con el art. 46, ambos de la LRJCA ya que la adjudicación fue realizada el día 28.12.2007 y el recurso se ha interpuesto en 2.014.

d).- Y subsidiariamente procede la desestimación de dicha pretensión porque no se incurre en la causa de abstención del art. 28.2.d) de la Ley 30/1992, porque el Jefe de Departamento de la Gerencia de Urbanismo no intervino ni como perito ni como testigo, no tiene una relación con los contratistas sino con la administración, amén de que es frecuente y deseaba que en todo órgano colegiado puedan existir miembros para poder ilustrar a los demás integrantes.; y finalmente reseña que el incumplimiento del deber de abstención tampoco origina la invalidez del acto por sí misma.

2ª).- En relación con la denuncia relativa a la introducción de modificaciones sustanciales sin cumplir los trámites y requisitos exigidos por la ley para ello tras la propuesta de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, se rechaza dicha denuncia y ello, de conformidad con la Jurisprudencia que reseña del TS: porque la parte actora omite el contenido del art. 158 del RUCyL y no razona acerca de que las modificaciones introducidas transformen la ordenación general inicialmente elegida; porque los cambios introducidos, no solo no transforman la ordenación general inicialmente elegida, sino que tales cambios resultan obligados al venir exigidos en el informe de la Consejería y además en buena parte se trataba de simples aclaraciones o correcciones de texto; porque tales cambios no exigen un nuevo periodo de información pública cuando además toda la tramitación ha estado sometida a

cuatro períodos de información pública por un periodo de ocho meses, durante los cuales se han recibido 958 sugerencias y 2.293 alegaciones de las que han sido estimadas más de un 80%, y además se han recabado hasta un total de 98 informes sectoriales de diferentes administraciones, organismos o asociaciones afectadas.

3º).- Sobre la delimitación y clasificación del suelo urbanizable señala lo siguiente:

a).- Que la parte demandante no limita su pretensión anulatoria a los nuevos sectores de suelo urbanizable, sino a todo el PGOU lo que es del todo improcedente.

b).- Que la determinación de los nuevos sectores de suelo urbanizable cumple con las exigencias normativas al respecto al motivarse adecuadamente, conforme al análisis incorporado en la Memoria Informativa y en la Memoria vinculante, la justificación de la transformación en suelo urbano para satisfacer la demanda de suelo, sin que la parte actora haya desvirtuado dicha motivación porque se ha limitado a exponer su criterio y opiniones al respecto.

c).- Porque el modelo propuesto pretende colmatar todos los huecos interiores al sistema de rondas, clasificando como suelo urbanizable todos los terrenos que cumplen esa condición y las demás impuestas en el RUCyL, dándose cumplimiento a lo dispuesto tanto en el art. 27 como en el art. 81, ambos del RUCyL, amén de que no se generan nuevos núcleos de población y al menos el 50 % de la suma de las viviendas existentes y las previstas por el PGOU se sitúan en suelo urbano.

d).- Porque de los nueve sectores nuevos de suelo urbanizable, 5 se destinan a usos productivos y tan solo 4 a la construcción de viviendas, de tal modo que en los nuevos sectores se permite un mínimo de 10.304 viviendas (un 11,8 % respecto de las existentes) y un máximo de 14.386 viviendas (16 %).

e).- Porque además el PGOU tiene una vocación de permanencia y debe dar solución a las necesidades futuras, aunque su programación se plantea para ocho años.

f).- Porque la parte demandante al realizar sus cálculos no solo tienen en cuenta los nuevos sectores de suelo urbanizable de uso residencial sino que incluye también los sectores ya existentes de suelo urbanizable.

g).- Que el motivo que subyace en el interés de las demandantes es precisamente lucrativo, como es mantener los elevados precios de las viviendas con aumentos artificiales del valor del suelo, asegurándose un mayor control del mercado inmobiliario desde su condición de propietarios en suelos urbanizables previamente clasificados ante un eventual déficit de oferta de suelo residencial.

h).- Que la parte actora yerra en sus apreciaciones subjetivas en relación con los nuevos sectores de suelo urbanizable S-33 Villatoro y S-35 Villimar, y olvida dicha parte actora que la clasificación del suelo como urbanizable no origina perjuicios a los propietarios porque tributaría como suelo rústico hasta que no se aprueba un instrumento de planeamiento de desarrollo, y también olvida que el suelo urbanizable que no tenga ordenación detallada en el plazo de ocho años quedará automáticamente clasificado como suelo rústico, según la D.T. 3ª de la Ley 7/2014.

i):- Que la discrecionalidad que en este ámbito se reconoce al planificador solo puede ser atacada mediante la alegación referida a la desviación de poder, lo que no se alega por la parte actora.

4º).- Que no es cierto que la revisión del PGOU de Burgos aprobada infrinja el art. 51 de la LUCyL en relación con los arts. 110 y 116 del RUCyL y ello porque el Estudio Económico comprendido dentro de la Memoria de Gestión del PGOU contiene toda la documentación exigida legal y reglamentariamente, y porque no se ha aportado por la parte actora una prueba pericial que acredite la falta de rigor de los documentos económico-financiero.

5º) Y sobre los coeficientes de ponderación de usos, señala la parte demandada que no se incumple lo dispuesto en el art. 107 del RUCyL, toda vez que, tras tener en cuenta la importante reforma introducida en esta materia por el Decreto 45/2009, de 9 de julio que modificó tanto el art. 107 como el art. 240 del RUCyL, derogando el art. 102 del mismo, toda vez que el Plan General se limita a establecer, conforme a los nuevos criterios del citado art. 107, unos

coeficientes de ponderación de usos que permita expresar la relación entre la rentabilidad de cada uso compatible y la del uso predominante, sin perjuicio de permitir la posibilidad de que en el proceso de gestión, el proyecto de actuación pueda ajustar dichos coeficientes a fin de adecuarlos a las rentabilidades reales en el momento de equidistribuir; además reseña el Ayuntamiento demandado que el PG sí establece una metodología para la determinación de los coeficientes de ponderación de usos que, conforme al art. 107 citado, permita expresar la relación entre la rentabilidad de cada uso compatible y la del uso predominante, cuyo coeficiente es la unidad. Y además precisa que lo acertado o desacertado de la determinación de coeficientes en este momento se torna en irrelevante al existir la posibilidad de ajustarlos a la realidad económica del momento en el que se desarrolle la gestión urbanística de los diferentes sectores.

CUARTO.- En primer lugar se ha de resolver sobre la causa de inadmisibilidad parcial invocada tanto por la Administración Autonómica demandada, como por el Ayuntamiento codemandado, no ya frente al recurso, sino frente a las pretensiones formuladas por la parte actora en el suplico de su demanda, en lo referente a la petición de retroacción del procedimiento al momento inmediatamente posterior a la emisión de informe del Jefe del Departamento del Planeamiento de la Gerencia de Urbanismo e Infraestructura y que igualmente es inadmisibles las pretensiones de nulidad del procedimiento de contratación y adjudicación del contrato de redacción de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos. Sendas partes consideran, al amparo del art. 69.c) en relación con el art. 25, ambos de la LJCA, que dicha pretensión incurre en desviación procesal por cuanto que al interponerse el recurso no se impugnó el mencionado procedimiento de contratación, tampoco el Acuerdo de Adjudicación del contrato ni el contrato firmado con posterioridad y sin embargo en el suplico de la demanda la parte actora extiende el objeto del recurso al concurso y contrato para adjudicar la asistencia técnica para la redacción y revisión del PGOU de Burgos; y además el Ayuntamiento de Burgos esgrime que esta pretensión es inadmisibles por concurrir falta de legitimación en sendas

mercantiles actoras y por apreciarse extemporaneidad en relación con dicha pretensión, y ello por aplicación del art. 69.e) en relación con el art. 46.1) ambos de la LJCA.

A dicha inadmisibilidad se opone la parte actora en su escrito de conclusiones alegando que de conformidad con la STS de 26.3.2016, dictada en el recurso de casación núm. 3.402/2014 no cabe apreciar desviación procesal, toda vez que a juicio de dicha parte, el acto de adjudicación del contrato de redacción de la revisión y adaptación del PGOU no es independiente ni autónomo de la propia revisión y adaptación de dicho planeamiento sino que es el acto primigenio, ya que sin aquella adjudicación no se hubiera procedido a la tramitación del procedimiento de elaboración de dicha revisión de planeamiento. Por otro lado, esta parte actora nada opone a la falta de legitimación y a la extemporaneidad esgrimida por el Ayuntamiento demandado.

Examinados los autos la Sala considera sin ningún género de duda que es inadmisibile la pretensión formulada por la parte actora en el suplico de la demanda relativa a la nulidad del procedimiento de contratación y de la adjudicación (mediante concurso) del contrato de asistencia técnica para la redacción de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Burgos de 28.12.2007, (habiéndose materializado dicha adjudicación mediante contrato firmado entre el Ayuntamiento y la mercantil adjudicataria Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio, S.L. el día 17.1.2008) y ello porque dicha parte al formular dicha pretensión en el suplico de la demanda incurre en desviación procesal, por cuanto que al interponer el recurso tan solo impugna la Orden FYM/221/2014, de 29 de marzo, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, publicada en el BOCyL de 10 de abril de 2.013 por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, sin que en ningún caso impugnase en ese momento procesal ni ampliase con posterioridad el recurso a mencionado procedimiento de contratación que concluyó mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Burgos adoptado en sesión

celebrada el día 28 de diciembre de 2.007 en virtud del cual se acordó adjudicar a la empresa Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio, S.L. el contrato para la redacción de la Revisión y Adaptación del PGOU de Burgos.

Y no ofrece ninguna duda a juicio de la Sala que el citado Acuerdo de 28 de diciembre de 2.007 que finaliza el procedimiento de adjudicación en términos jurídicos y administrativos es un acto independiente de la Orden citada que aprueba la revisión del citado planeamiento y también del propio planeamiento así aprobado, sino que además aquel Acuerdo de 28 de diciembre de 2.007 agotaba la vía administrativa y era susceptible de poder ser recurrido en vía jurisdiccional, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por vía del art. 8.1 de la LJCA que no ante esta Sala porque el citado acuerdo de adjudicación del contrato no tiene naturaleza de instrumentos de planeamiento, y sin embargo no consta que las entidades actoras impugnaran de forma separada dicha adjudicación en ningún momento.

Y que dicha adjudicación del contrato de redacción de la revisión del planeamiento es un acto jurídicamente autónomo e independiente y separado del Planeamiento aquí impugnado de la Orden que la aprueba, resulta evidente y palmario, y ello por diferentes motivos: primero porque el citado procedimiento de contratación y adjudicación de referido contrato se ha tramitado y resuelto en aplicación de la normativa contractual, así sobre todo en aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que era el texto vigente cuando se inicio dicho procedimiento de contratación; por el contrario, la normativa aplicable al procedimiento de revisión y adaptación del PGOU de Burgos no es el citado Texto Refundido sino tanto la LUCyL (arts. 50 y siguientes) como el RUCyL (arts. 149 y siguientes); segundo, porque si observamos los tramites que se comprenden en el procedimiento de elaboración, revisión y adaptación de un PGOU se comprueba claramente que el citado procedimiento de adjudicación del contrato de redacción no forma parte del citado procedimiento de elaboración, no siendo por ello cierta la afirmación realizada por la parte actora de que dicho acuerdo y contrato de adjudicación en un acto primigenio en el procedimiento

de revisión y adaptación del PGOU de Burgos; tercero, porque son de naturaleza totalmente distinta el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de diciembre de 2.007 que resuelve el procedimiento de contratación y la Orden que aprueba la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, ya que mientras aquel Acuerdo tiene naturaleza de mero acto administrativo sin embargo el planeamiento revisado y adaptado y la Orden que lo aprueba tiene naturaleza de disposición normativa y reglamentaria como es sobradamente conocido; y cuarto, porque también resulta evidente que dicho acto y mencionada Orden agotaban respectivamente su vía administrativa, siendo susceptibles ambos de poder ser recurridos jurisdiccionalmente por separado.

Así las cosas, no ofrece ninguna duda que la parte actora ha incurrido en desviación procesal cuando aprovechando la impugnación de la Orden FYM/221/2014, de 29 de mayo, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, publicada en el BOCyL de 10 de abril de 2.013 por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, pretende anular el procedimiento de contratación y adjudicación del contrato de redacción de la revisión del PGOU de Burgos, cuando este procedimiento y referida adjudicación no había sido objeto de impugnación en el escrito de interposición del recurso ni tampoco el recurso se amplió con posterioridad a este acto. Y para estimar la concurrencia de esta inadmisibilidad por desviación procesal consideramos que no es necesario reproducir la reiterada Jurisprudencia que al respecto viene aplicando tanto el T.S. como esta Sala y que es sobradamente conocida de la partes; por otro lado, la STS de 26.3.2016, dictada en el recurso de casación núm. 3.402/2014 y referida por la parte actora en su escrito de conclusiones para defender su oposición a la inadmisibilidad por desviación procesal esgrimida, no contradice el criterio aplicado por esta Sala en el presente caso, toda vez que dicha STS examina un supuesto de desviación procesal muy distinto y diferente al caso de autos, ya que en ese caso si se impugnaba un determinado instrumento de planeamiento, pero ninguna impugnación se realizaba con ocasión del mismo del procedimiento de contratación y adjudicación del contrato de redacción de

dicho instrumento de planeamiento, de ahí que el criterio jurisdiccional aplicado en dicha STS sea trasladaba el caso de autos.

Pero es que además, considera la Sala, como también lo hace la defensa del Ayuntamiento de Burgos, que no solo cabe apreciar desviación procesal, sino que incluso cabría apreciar, de no apreciarse desviación procesal, que el recurso sería inadmisibile en relación con esta misma pretensión, tanto por concurrir falta de legitimación activa del recurrente, como por concurrir clara extemporaneidad en la impugnación de dicho procedimiento de contratación. Que existe extemporaneidad lo corrobora que el Acuerdo que resuelve el procedimiento de contratación es de 28.12.2007 y sin embargo el recurso no se interpone hasta el año 2.014 superando con creces el plazo de dos meses previsto para recurrir en el art. 46.1 de la LJCA. Y que concurre falta de legitimación activa desde el momento en que no consta en autos que el actor haya participado en el procedimiento de contratación y tampoco consta que hayan formulado oferta en dicho procedimiento, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1.a) de la LJCA carece del interés legitimo exigido en dicho precepto para recurrir, como lo corrobora que la resolución del contrato de adjudicación no produciría en el recurrente ningún beneficio ni perjuicio.

Pero es que además, también la Sala quiera destacar que de haberse impugnado en tiempo y forma ante esta Sala el citado procedimiento de contratación y el citado acuerdo de adjudicación del contrato de redacción de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, habría un obstáculo procesal que impediría que esta Sala pudiera conocer y enjuiciar dicha impugnación, toda vez que la competencia objetiva para el conocimiento de dicho litigio según el art. 8.1 de la LJCA, correspondería no a esta Sala, sino a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en este caso de Burgos.

Por lo expuesto, y apreciando la concurrencia de desviación procesal, la Sala acuerda declarar inadmisibile el recurso en lo que respecta a la pretensión de nulidad del procedimiento de contratación y adjudicación del contrato de redacción de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos. La estimación de esta causa de inadmisibilidat impide que pueda examinarse y enjuiciar el

primer motivo de impugnación esgrimido por la parte actora mediante el cual denunciaba que el procedimiento de contratación y de adjudicación del contrato al equipo redactor de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos es nulo de pleno derecho por cuanto que el Jefe del Departamento de Planeamiento de la Gerencia de Urbanismo e Infraestructuras pese a emitir el informe de 11.12.2007 no se abstuvo de formar parte de la mesa de contratación ni en la propuesta formulada, cuando debiera hacerlo de conformidad con lo dispuesto en el art. 28.2.d) de la Ley 30/1992. Y por ello tampoco procede examinar las objeciones opuestas por las partes, demandada y codemandada, a dicho motivo de impugnación, y ello es así porque en el presente procedimiento jurisdiccional no pueden ser objeto de examen los hipotéticos o eventuales defectos que pudiera haber habido en la tramitación del citado procedimiento de contratación.

QUINTO.- Modificaciones sustanciales que exigen un nuevo trámite de información pública.

La parte actora sostiene como primer motivo de impugnación en cuanto al fondo de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, que con ocasión de la propuesta de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 14.10.2013 y mediante la remisión el día 5 de diciembre de 2.013 por la Corporación Local, de un estudio contestación a dicha propuesta y con la remisión el día 7.3.2014 de un estudio sobre matizaciones y correcciones introducidas en el PGOU de Burgos, se hacía exigible un nuevo trámite de información pública de conformidad con lo dispuesto en los arts. 52.5 y 54 de la LUCyL y 158.2 y 161.3 del RUCyL en relación con los arts. 6 de la LUCyL y 8 del RUCyL y que no se llevó a efecto, lo que determinaba la nulidad de pleno derecho de la Adaptación y Revisión del PGOU impugnada.

Sin embargo examinado el expediente administrativo correspondiente a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en concreto el CD 8/13 folio 220, donde se recoge la propuesta de 14 de octubre de 2013 de la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo y específicamente en su

Fundamento de Derecho IV y que luego fue informado favorablemente por dicha Dirección y por el tantas veces citado Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio, donde se recogen una serie de observaciones técnicas que se agrupan en siete apartados correspondientes a la Memoria Vinculante, Memoria de Gestión, Fichas, Normativa, Planos, Catálogo y Ámbitos concretos, como también se indica en la Memoria Vinculante apartado 3 del Anexo 2 página 61 a 68, al referirse expresamente a los cambios introducidos tras la aprobación provisional, señalando que *el Plan General de Ordenación Urbana ha sido aprobado provisionalmente por acuerdo del Excelentísimo Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el 14 de junio de 2013. Los cambios introducidos desde esa fecha hasta el acuerdo de aprobación definitiva adoptado por el Consejo Regional de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo en su sesión del 18 de diciembre de 2013 corresponden únicamente al cumplimiento de exigencias de informes sectoriales y a la corrección de los errores materiales detectados o como resultado de hechos sobrevenidos. El detalle de estos aspectos, resumidos a continuación, se referencia en el libro 59- volumen 8 (Contestación a informes sectoriales emitidos con posterioridad a la exposición pública de 2012).*

Lo que se relaciona expresamente a continuación y que son del siguiente tenor:

-En la Memoria Vinculante se llevan a cabo la corrección de hasta cinco extremos, subsanando o complementando algunos extremos de su redacción, no siendo ninguno de ellos relevante ni determinante en la ordenación general.

-En la Memoria de Gestión se aclara las áreas de intervención como un tipo de actuación aislada, se da una nueva redacción al párrafo cuarto del art. 2.4.8 en relación con la adscripción de sistemas generales en suelo urbano no consolidado y también se subsana diferentes errores- hasta un número de ocho- en las tablas de sistemas generales.

-En la Normativa y en relación con los arts. 8, 54, 54.1, 135.2.a)188.6) 213, 214, 221, 229.1), 259.4 y 262.3), se introduce varias correcciones de errores de redacción, se subsanan contradicciones entre diferentes partes del documento, algunas, modificaciones, también algunos complementos y otras

aclaraciones para su adecuación en su nomenclatura al RUCyL en materia de definición del uso dotacional público, del servicio de transporte como un tipo de servicio urbano, en relación con concepto de superficie edificada, en relación con errores de determinados planos de ordenación de determinados expedientes, en relación con la asignación por manzanas o parte de manzanas de las edificabilidades y densidades máximas permitidas, en relación con la reordenación de algunas subcategorías de suelo rústico protegido que no supone alterar su clasificación, su categorización, ni sus régimen de protección y en relación con el suelo urbanizable y el suelo urbano para la denominación de sectores y no áreas.

-En las fichas, en relación con los sectores de suelo urbanizable S-32 y S-34, en relación con el Sectores de suelo urbano no consolidado y en relación con otros sectores de suelo urbanizable y de actuaciones aisladas, se produce la concreción de edificabilidades y densidades máximas permitidas en el Sector de suelo urbanizable S-32 sin introducir modificaciones en sus determinaciones, se resuelven determinadas discordancias, se corrigen determinados errores, se subsanan omisiones y se llevan a cabo determinados complementos, sin que ello suponga modificación de las determinaciones existentes, y menos aún aquellos problemas de encuadernación en relación con las fichas de los sistemas generales nuevos propuestos y los previstos en el Plan General Anterior.

-En relación con los Planos se corrigen determinados errores y las discordancias existentes.

-En relación con el catálogo se da nueva redacción al párrafo del punto 1.3 del documento 1.1 Memoria General para evitar problemas de interpretación.

-En relación con determinados ámbitos concretos:, así en relación con el proyecto regional en trámite y que afecta al Hospital Militar, a efectos informativos, se incorpora la delimitación del Proyecto Regional al plano PO4 y se crea una nueva ficha de planeamiento territorial, pero también se precisa que cuando se apruebe definitivamente vincularía al planeamiento; en relación con el entorno de la residencia juvenil Gil de Siloé dicho suelo pasa a ser suelo

urbano consolidado, desapareciendo su consideración como sector; en relación con los sectores de suelo urbano no consolidado remitido para su ordenación 63.02 Castañares Suroeste y 63.02-Castañares Sureste, con base en el informe de la Confederación se clasifica dicho suelo como rústico de protección de cauces y riberas; y en relación con el sector de suelo urbanizable SUZ-9 “La Ventilla Oeste” se introduce una nueva condición de ordenación para que se tenga en cuenta el informe de la CHD en la tramitación del proyecto de ordenación.

Y finalmente con ocasión del documento aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos de fecha 14.3.2014 se aprueba el texto refundido de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos, también se aprueban determinadas matizaciones y correcciones de errores que se pormenorizan en un informe de la Gerencia Municipal de Fomento registrado el día 17.2.2014 y que fue dictaminado por el Consejo de dicha Gerencia el día, tal y como así resulta de los documentos obrantes a los folios 814 a 822 del expediente de la Consejería de Fomento y Medioambiente.

Por lo que de su contenido no se puede concluir, pese a su número, que se haya producido como consecuencia de las modificaciones introducidas en virtud de dicha propuesta, una alteración sustancial del modelo de ordenación urbanística sometido a información pública, dado que además no existe informe pericial que así lo corrobore y tampoco resulta del propio contenido, ya que como precisa el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala 3ª, sec. 5ª, de 26-9-2016, nº 2056/2016, dictada en el recurso 2451/2015, de la que ha sido Ponente Don César Tolosa Tribiño:

NOVENO.- La jurisprudencia de este Tribunal Supremo, respecto al concepto de modificaciones sustanciales, afirma que se entiende por tales, la alteración global del Plan, en sus aspectos esenciales, afectándose a sus elementos estructurales y, como consecuencia de ello, al propio modelo de planeamiento elegido. Igualmente ha señalado el Tribunal Supremo que tales modificaciones implican que los cambios supongan alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, habiendo de significar una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, un nuevo esquema del mismo, que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, no cuando las modificaciones

afecten a aspectos concretos del Plan, y no quede afectado el modelo territorial . La modificación sustancial implica una modificación territorial concebido por el Plan y dicha modificación ha de valorarse desde una perspectiva global.

En sentencia de 3 de febrero de 2016, hemos señalado que: "a la hora de determinar el carácter sustancial de las alteraciones efectuadas por el plan y, por tanto también, la procedencia de practicar una nueva información pública (en cuanto que la precedente pasa a tener un carácter meramente formal), no es a sus eventuales repercusiones sobre los particulares a lo que hay que estar, sino a su grado de afección sobre el modelo territorial escogido inicialmente por el plan, tal y como tiene reiteradamente establecido nuestra jurisprudencia, esto es, se producen tales alteraciones sustanciales cuando se modifican de manera esencial las líneas y criterios básicos del plan y su propia estructura, quedando por ello afectado el modelo territorial dibujado en el mismo, de tal modo que parezca un plan nuevo ".

Por lo que en el presente caso y aplicando dicha doctrina jurisprudencial, a diferencia de lo que ocurría en el supuesto examinado por el Tribunal Supremo, en este caso no se ha practicado prueba alguna que permita considerar que los cambios introducidos en virtud de dicha propuesta de 14 de octubre de 2013 fueran sustanciales, ni resulta de su contenido que se den los presupuestos requeridos por el art. 158.2 del RUCyL, que precisa que cuando los cambios citados en el apartado anterior produzcan una alteración sustancial del instrumento aprobado inicialmente, debe abrirse un nuevo periodo de información pública conforme al art. 155, si bien con una duración de un mes en todo caso y sin necesidad de repetir la aprobación inicial ni de volver a solicitar los informes citados en el art. 153, salvo cuando la legislación sectorial así lo exija. A tal efecto, se entiende por alteración sustancial del instrumento aprobado inicialmente:

a) Para los instrumentos de planeamiento general, aquel conjunto de cambios que, más allá de la simple alteración de una o varias determinaciones de ordenación general, transforme la ordenación general inicialmente elegida.

Sin que reiteramos en este caso estemos ante una transformación de la ordenación general inicialmente elegida, procediendo por todo ello la desestimación de este motivo de impugnación.

SEXTO.-Sobre la infracción del artículo 13 de la Ley de Urbanismo en relación con el artículo 27 del RUCYL. Incumplimiento de los requisitos para la clasificación del Suelo urbanizable.

En segundo lugar la parte actora denuncia que el planeamiento aprobado infringe el art. 13 de la LUCyL en relación con el art. 27 del RUCyL al incumplirse los requisitos, criterios y prohibición en la clasificación del suelo urbanizable establecida en la Adaptación y revisión del PGOU de Burgos, y ello porque la clasificación de suelo urbanizable que introduce la revisión y adaptación del PGOU de Burgos no responde al suelo preciso para satisfacer las necesidades presentes y futuras de la ciudad de Burgos, como lo corrobora, dice, que junto a las 14.107 viviendas vacías ya existentes según el apartado 9.1 de la Memoria Informativa, se contemple en el nuevo planeamiento la promoción y construcción de 39.355 viviendas nuevas, de ellas 31.722 viviendas en suelo urbanizable y 7.633 en suelo urbano no consolidado, cuando el censo total de viviendas existentes en Burgos en 2011 es de 92.076 viviendas, incluidas las 14.107 viviendas vacías dichas, y cuando en el Alfoz de Quintanadueñas están previstas 13.425 viviendas; e insiste en el disparate que supone clasificar nuevos sectores de suelo urbanizable en los Barrios de Villatoro y Villimar, con la creación en el primero del Sector S-33 con un número mínimo de 3.901 viviendas cuando todavía no se han desarrollado en dicho Barrio el S-1 y el S-2 con 556 y 488 viviendas respectivamente, y con la creación en el segundo del Sector S-35 con una previsión de un número mínimo de viviendas de 1.785 y un máximo de 2.456, cuando el Sector PP Villimar 2 tras 17 años después de su creación aún no se han edificado las 1.457 viviendas en el previstas.

A este motivo se oponen ambas Administraciones, demandadas y codemandada, en resumen porque 14.390 son las viviendas nuevas previstas como máximo en los cuatro nuevos sectores de suelo urbanizable, mientras que el resto ya era suelo urbanizable previsto en el anterior planeamiento, porque esa previsión es coherente y acorde con el crecimiento de población previsto en la Memoria para la normal vigencia del planeamiento, apareciendo

motivado y justificado tanto en la Memoria Informativa como en la Memoria Vinculante; porque el modelo propuesto pretende colmatar todos los huecos interiores al sistema de rondas, porque de los 9 sectores nuevos de suelo urbanizable, 5 se destinan a usos productivos y tan solo 4 a la construcción de viviendas, de tal modo que en los nuevos sectores se permite un mínimo de 10.304 viviendas (un 11 % respecto de las existentes) y un máximo de 14.386 viviendas (16 %); porque además el PGOU tiene una vocación de permanencia y debe dar solución a las necesidades futuras, aunque su programación se plantea para ocho años; y porque el motivo que subyace en el interés del recurrente es precisamente lucrativo, como es mantener los elevados precios de las viviendas con aumentos artificiales del valor del suelo, asegurándose un mayor control del mercado inmobiliario desde su condición de propietarios en suelos urbanizables previamente clasificados ante un eventual déficit de oferta de suelo residencial; y porque la clasificación del suelo como urbanizable no origina perjuicios a los propietarios porque tributaría como suelo rústico hasta que no se aprueba un instrumento de planeamiento de desarrollo, y también olvida que el suelo urbanizable que no tenga ordenación detallada en el plazo de ocho años quedará automáticamente clasificado como suelo rústico, según la D.T. 3ª de la Ley 7/2014.

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 TRLS08.

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.

SÉPTIMO.-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”, págs. 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 Fresdeval. 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 cuatros 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 solo 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, 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 Triñiño, 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 quede 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 generaría 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 pág. 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.

OCTAVO.- Infracción del artículo 51 de la Ley 5/1999, en relación con el artículo 110 f) y 116 del RUCYL.

Y examinado el expediente administrativo y en concreto en lo que respecta a este motivo de impugnación, la Memoria de Gestión y el Estudio económico Financiero en su apartado 5.2.2 se recoge la estimación de los costes de las actuaciones

El coste individualizado de la obra a realizar en cada actuación, estimado en la fase de planeamiento, se ha de hacer necesariamente vía módulos o precios unitarios medios, ya que su medida o el cálculo particularizado, aparte de laborioso, resulta siempre difícil y, en cualquier caso, de difícil realización.

Igualmente se refiere en el apartado 5.3 a la capacidad de inversión del Ayuntamiento, recogiendo en el 5.3.1 la estructura y tendencias de la hacienda municipal

Los presupuestos liquidados del Ayuntamiento de Burgos en los ocho años que van del 2004 al 2012 se sitúan alrededor de los 149 (mínimo en 2004)-189 (máximo en 2010) millones de euros, por la parte de los ingresos corrientes, y de los 120 (mínimo en 2004)--169 (máximo en 2010) millones de euros, por la parte de los gastos corrientes. Ver Cuadro nº 3, anexo al final del documento.

En el apartado 5.3.2 los Niveles de inversión, ahorro neto y solvencia económica y financiera y especialmente en el apartado 5.4 el esquema de financiación

La concreción de los criterios de financiación de las inversiones estimadas para el desarrollo del Plan constituye un paso necesario para la determinación de su viabilidad económica.

Para el establecimiento de los criterios de asignación e imputación de la financiación de las diferentes inversiones urbanísticas entre los diferentes operadores públicos y privados, se ha tenido en cuenta lo siguiente: (Ver Cuadros nº 1 y nº 2)

1. Que las competencias municipales en materia de inversión urbanística acostumbran a no tener carácter exclusivo y una parte de las actuaciones locales pueden ser compartidas con otras Administraciones o con los particulares que resulten más directamente beneficiados. Tales son los casos de determinados equipamientos, por ejemplo, cuando los Ayuntamientos aportan el suelo y la Administración Autonómica, o la Estatal, asumen los costes de los edificios e instalaciones. En otros casos, la inversiones de los ayuntamientos tienen un carácter complementario a las de departamentos sectoriales de otras administraciones y su participación viene limitada solo para los recursos económicos que disponen o bien está en función de las subvenciones que puedan percibir.

2. A la Junta de Castilla y León, les corresponde realizar la mayor parte de las actuaciones urbanísticas de competencia supramunicipal. Tales son los casos de las inversiones en equipamientos educativos y sanitarios, la protección del medio rural, las medidas anticontaminación y en la red de carreteras de conexiones interurbanas.

3. La participación de las Administraciones de rango superior al local, muchas veces se realiza vía subvenciones de las inversiones municipales, en equipamientos de carácter supramunicipal como pueden ser determinados equipamientos deportivos, culturales y asistenciales, así como en ciertas obras de protección del medio ambiente.

4. Las inversiones públicas de adquisiciones de suelo para dotaciones de nuevos espacios públicos, equipamientos municipales y la mejora del medio ambiente, mediante la creación de redes peatonales, restauración de cultivos, etc. Debido a su interés general inmediato para la población del municipio, han estado asignadas básicamente al Ayuntamiento.

5. Las actuaciones urbanísticas en suelo urbano y en suelo urbanizable, dotaciones de viales y espacios verdes principalmente, que benefician directamente a sus propietarios, se han asignado completamente a cargo de los inversores privados.

A la vista del contenido de dicha Memoria se puede afirmar con las Administraciones demandadas que existe realizada esa previsión de la viabilidad económica, que no estamos ante un presupuesto municipal que este comprometiendo y vinculando cantidades concretas con su aprobación, sin que tampoco se aprecie la incorrección en la previsión de inversiones de la Junta de Castilla y León, cuando ésta además no realiza objeción alguna al respecto, por lo que no se puede considerar como pretende el recurrente, que no sea necesaria prueba pericial alguna porque el estudio económico consigne cifras aleatorias con unas fuentes de financiación inciertas, dado que precisamente lo que falta es una prueba que acredite sus afirmaciones, sin que este caso presente similitud con el que invoca el recurrente examinado por la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2015 dictada en el recurso de casación 858/2013 y relativa a un Plan Especial de Protección Patrimonial y donde se concluía que:

Una lectura del estudio económico y financiero que contiene el PEPPS revela, de forma evidente, la insuficiencia de sus previsiones económicas para atender las necesidades de gasto e inversión que el desarrollo del plan comporta y que podrían quedar frustradas si no se cuenta con un cálculo mínimamente preciso y fiable de las fuentes de financiación y del detalle de los gastos -y su ritmo de asunción y compromiso- que para las arcas públicas representaría la puesta en marcha del Plan Especial.

La extraordinaria vaguedad y latitud de su contenido equivale, en la práctica, a la ausencia de estudio, pues no es racionalmente posible venir en conocimiento, ni aun de manera global y aproximativa, de los medios con que cuenta la Administración para afrontar el coste de los beneficios fiscales, subvenciones, ayudas económicas, indemnizaciones expropiatorias, adquisiciones de bienes de particulares objeto de catalogación o del ejercicio de los derechos de tanteo o retracto que se prevén.

Tal conclusión, debido a su evidencia, bien podría haberla apreciado la Sala de instancia sin apelar a la exigencia de un dictamen pericial ni, por ende, imputar a la recurrente su ausencia -no por falta formal de la prueba que, con tal carácter, se pidió y admitió, sino por no haberse llevado a cabo del modo que la Sala parece preferir-. Ésta, en la conclusión a la que llega, no se ha atendido a la reiterada y constante jurisprudencia de este Tribunal Supremo en lo relativo a las exigencias de previsión y concreción que deben contener los estudios económicos y financieros.

Ya que en este caso la lectura de la Memoria de Gestión no permite llegar a esa conclusión, sin una prueba pericial que ni se ha propuesto, ni siquiera se considera necesaria por el recurrente, pero sin ella no se puede afirmar que el estudio de viabilidad económica no responda a criterios en principio razonables y ciertos, por lo que resulta aplicable por el contrario el precedente jurisprudencial invocado por el Letrado del Ayuntamiento, de la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2015, dictada en el recurso 1663/2013 y de la que ha sido Ponente Don Jesús Ernesto Peces Morate, en la que se concluyó que:

Tales deficiencias en el estudio económico financiero ya fueron denunciadas en la instancia y fueron examinadas y rechazadas por la Sala por las razones ampliamente expresadas en el fundamento jurídico sexto, las que no han merecido la más mínima crítica en el motivo que examinamos, que se limita a repetir lo que ya adujese, en su día, en el escrito de demanda, y por consiguiente, este octavo motivo de casación debe ser desestimado por idénticos argumentos a los empleados en el referido fundamento jurídico sexto de la sentencia recurrida, que nosotros, ante la falta de contradicción, consideramos ajustados a derecho por cumplir el estudio económico financiero las condiciones y requisitos previstos en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, (por equivocación se menciona en este motivo el Real Decreto 2568/1986), y no conculcar el principio de equidistribución de beneficios y cargas, recogido en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril.

sin que se pueda compartir la alegación del recurrente, de que el estudio económico financiero del la RA-PGOU tuviera que incluir obligaciones asumidas por el Ayuntamiento de Burgos, referidas en concreto al Consorcio para la Gestión de la Variante Ferroviaria de Burgos, cuyas cuentas anuales fueron interesadas durante el periodo probatorio, dado que como opone el

Letrado de la Junta de Castilla y León, hoy por hoy dicho Consorcio cuenta con personalidad jurídica propia, ya que el recurrente parece confundir la exigibilidad y contenido de un estudio económico, con la sostenibilidad económica y en este punto es preciso una prueba que hubiera determinado que la misma es inviable, como precisan en cuanto a la diferencia de ambas cuestiones el Tribunal Supremo en la sentencia de 31 marzo 2016, sec. 5ª, nº 725/2016, dictada en el recurso 3376/2014:

Con idéntica rotundidad se ha manifestado esta Sala y Sección del Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 30 de marzo de 2015 (recurso de casación número 1587 de 2013), en la que no sólo se declara la exigibilidad del estudio económico-financiero sino también el informe o memoria de sostenibilidad económica impuesto por el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en la actualidad artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre -B.O.E. nº 261, de 31 de octubre de 2015), aclarando que en el estudio económico-financiero se debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en el sector o ámbito concreto, mientras que el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.

Y también en una previa Sentencia de la misma Sala 3ª de 17 diciembre 2015 dictada en el recurso 3546/2014, que igualmente concluye que:

Sentado lo anterior, conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes. Por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en marcha de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino

que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios. En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ése Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.

Y en este caso a la vista solo del contenido de la RA-PGOU, la Sala no está en condiciones de afirmar por la mera alegación del recurrente, de que el mismo adolezca de los defectos que denuncia, por lo que no procede otra cosa, respecto al presente motivo de impugnación que su desestimación.

NOVENO.- Coeficientes de Ponderación de Usos.

Invoca el recurrente que la RA-PGOU de Burgos impugnado el artículo 107 del RUCYL, dado que los coeficientes de ponderación de usos no son la expresión de la relación entre la rentabilidad de cada uso compatible y del uso predominante, ya que se invocaba que los coeficientes de ponderación que contempla la RA- PGOU en su aprobación en diciembre de 2013 son los mismos que se contemplaban en la memoria de gestión, datos que no habían variado en dos años y además que en el planeamiento asumido se incluían coeficientes de ponderación diferentes y que por ello se incumplía lo establecido en el artículo 102, pero con esta afirmación el recurrente esta desconociendo por un lado que la previsión a la que se refiere de la Memoria de Gestión se encuentra incluida en el apartado 4 relativo a la Inclusión de los nuevos sistemas generales en los sectores de suelo urbanizable y por ello se hace referencia expresa en el artículo 4.1 a la ponderación de usos

El Plan General establece una metodología para la determinación de los coeficientes de ponderación de usos, establecida en el artículo correspondiente del Título IIº de las Normas del Plan General.

Dicha metodología será de aplicación en los instrumentos que establezcan la ordenación detallada de los ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable definidos en el Plan General.

Con carácter adicional, y a los únicos efectos de utilizar un criterio equitativo para la determinación de la cuantía de los Sistemas Generales a incluir en los Sectores de Suelo Urbanizable, se ha utilizado la misma metodología aplicando los coeficientes de manera uniforme a todos los Sectores con independencia de su uso predominante.

De este modo se obtienen valores de referencia para el aprovechamiento de cada sector comparables entre sí.

(Art. 107 RUCyL)

Se calculan estos índices de ponderación a partir de los índices de repercusión de los terrenos, el coste de ejecución material de las obras y el valor en venta, todo ello en €/ m²c.

El beneficio obtenible por m²c será la diferencia del valor en venta menos la repercusión y el coste de ejecución material.

Por lo que el cuadro que se incluye a continuación y que es al que se refiere el recurrente, se está realizando en base a la metodología que recoge el PGOU y a los efectos de determinar la edificabilidad ponderada de los diferentes sectores de suelo urbanizable a efecto del cálculo de la superficie de los sistemas generales a incluir en los mismos, pero sin que ello suponga entrar en contradicción con el coeficiente de ponderación que establecen los sectores de planeamiento asumido en suelo urbanizable, ni que aquél sea el que deba de determinarse en la ordenación detallada del suelo, dado que en la normativa general del PGOU en su artículo 232 se refiere únicamente a la Metodología de cálculo de coeficientes de ponderación, en los siguientes términos:

Los cálculos de aprovechamiento en sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable aplicarán la ponderación de valores entre usos basados en los índices de repercusión de los terrenos, el coste de ejecución material de las obras y el valor en venta, todo ello en €/m² construible. Para ello se calculará el beneficio esperable como resultado de restar al precio de venta unitario el coste de ejecución material y el índice de repercusión. En cada sector se utilizará como valor unidad el beneficio esperable del uso predominante, calculándose el resto de coeficientes de ponderación por relación a dicho valor unitario.

Por lo que no se está estableciendo ningún coeficiente de ponderación que resulte obsoleto y ello en armonía con la reforma que sobre esta determinación sufrió el RUCYL con el Decreto 45/2009 de la Junta de Castilla y

León de 9 de julio, y en la que el uso de los coeficientes de ponderación resulta limitado ahora a la gestión urbanística, pese a ello sigue insistiendo el recurrente en el incumplimiento del art. 102, cuando el mismo ha sido derogado por dicho Decreto 45/2009 y en el que expresamente se indica que en la ordenación detallada destacan las reglas sobre cálculo de la edificabilidad, sin recurrir a coeficientes de ponderación y del aprovechamiento medio, donde sí proceden dichos coeficientes, ya que es una técnica para la equidistribución entre propietarios en la fase de gestión y en donde el PGOU impugnado se limita a establecer una metodología del cálculo de coeficiente de ponderación, por lo que no procede sino la desestimación de este motivo de impugnación.

ÚLTIMO.- No se aprecian causas o motivos que justifiquen una especial imposición de costas a ninguna de las partes, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

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 inadmite, por incurrir en desviación procesal, el recurso respecto de la pretensión de declaración de no conformidad a derecho del procedimiento de contratación y adjudicación del contrato de asistencia técnica para la redacción de la revisión y adaptación del PGOU de Burgos así como también respecto de la pretensión de retrotraer dicho procedimiento de contratación.

Se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo **69/2014**, interpuesto por Don Francisco González García representado por el procurador D. César Gutiérrez Moliner y defendido por el letrado D. Francisco González García, contra la Orden FYM/221/2014, de 29 de mayo, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León,

publicada en el BOCyL de 10 de abril de 2.013 por la 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. Séptimo 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"; 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.

Sentencia remitida a efectos informativos. NO consta su firmeza a 8 de noviembre de 2016