



Roj: **STSJ AND 15255/2016 - ECLI:ES:TSJAND:2016:15255**

Id Cendoj: **41091330022016100674**

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

Sede: **Sevilla**

Sección: **2**

Fecha: **15/12/2016**

Nº de Recurso: **394/2014**

Nº de Resolución: **1314/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **LUIS GONZAGA ARENAS IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SEVILLA**

**SENTENCIA**

**ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:**

**D. ANTONIO MORENO ANDRADE**

**D. JOSE SANTOS GOMEZ**

**D. LUIS G. ARENAS IBAÑEZ**

---

En la Ciudad de Sevilla a quince de diciembre de dos mil dieciséis.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, constituida para el examen de este caso, ha pronunciado en nombre de S.M. el REY, la siguiente Sentencia en el recurso contencioso-administrativo **número 394/2014**, interpuesto por la **FEDERACION ECOLOGISTAS EN ACCION-SEVILLA, representada por el Procurador Sr. Ruiz Contreras**, siendo partes demandadas la **CONSEJERIA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL DE LA JUNTA DE ANDALUCIA**, representada por la Letrada de la Junta de Andalucía, y el **AYUNTAMIENTO DE CARMONA**, representado por el Letrado de la Diputación Provincial de Sevilla.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado DON LUIS G. ARENAS IBAÑEZ, quien expresa el parecer de la Sala.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y tras los trámites de rigor, se presentó la demanda dentro del plazo legal, en la que se interesó el dictado de Sentencia "por la que estimando el recurso interpuesto, anule y deje sin efecto legal alguno la resolución de 14 de mayo de 2014, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Sevilla, por la que se dispone la publicación de la Resolución de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 3 de abril de 2014, por la que se aprueba definitivamente el proyecto de modificación num. 8 del PGOU, Adaptación Parcial a la LOUA de las Normas Subsidiarias: Modificación Puntual de tres artículos de las Normas Subsidiarias del suelo no urbanizable del municipio de Carmona (Sevilla), y se ordena la publicación del contenido de sus Normas Urbanísticas (Expediente TIP/2013/000347) publicada en el BOJA de 21 de mayo de 2014 (número 96. Páginas 140 a 144), y anule y deje sin efecto legal alguno los artículos 2.4.3.1.6, 2.4.3.1.7 y 20 en su nueva redacción".



**SEGUNDO** .- Las partes demandadas, en sus contestaciones a la demanda, solicitaron una Sentencia desestimatoria del recurso.

**TERCERO** .- Fijada como indeterminada la cuantía del recurso se recibió el pleito a prueba practicándose la declarada pertinente con el resultado que consta en autos, quedando las actuaciones tras el trámite de conclusiones pendientes del dictado de Sentencia; señalándose día para su votación y fallo, que tuvo lugar con el resultado que a continuación se expone

**CUARTO** .- En la tramitación de este proceso se han observado los trámites legalmente previstos.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Constituye el objeto de esta Sentencia analizar la conformidad a Derecho de la Resolución de 14 de mayo de 2014 de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Sevilla (publicada en BOJA num. 96 de 21 de mayo de 2014) por la que se dispone la publicación de la Resolución de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 3 de abril de 2014, por la que se aprueba definitivamente el proyecto de Modificación num. 8 del PGOU, Adaptación Parcial a la LOUA de las Normas Subsidiarias: Modificación Puntual de tres artículos de las Normas Subsidiarias del suelo no urbanizable del municipio de Carmona (Sevilla), y se ordena la publicación del contenido de sus Normas Urbanísticas (Expediente TIP/2013/000347); siendo los artículos modificados: 1º) el artículo 2.4.3.1.6 del Anexo a las Normas Urbanísticas del documento de Adaptación Parcial de las Normas Subsidiarias de Planeamiento a la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía referente a "Riberas de ríos y arroyos"; 2ª) el artículo 2.4.3.1.7 del mismo Anexo referente a "Protección de carreteras, vías pecuarias y caminos públicos"; y 3º) el artículo 20 de las Normas Urbanísticas para el Suelo No Urbanizable de las Normas Subsidiarias de Planeamiento referente a las "Condiciones para la Autorización de Edificaciones destinadas a Actuaciones de Interés Público".

**SEGUNDO** .- La pretensión actora se fundamenta, en síntesis, en los siguientes motivos de impugnación: A) Vulneración del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2008. Alega que en el caso que nos ocupa estamos ante terrenos incluidos en el artículo 12.2 de dicha Ley por ser suelo no urbanizable de especial protección teniendo en cuenta que esté calificado así tanto por el PGOU de Carmona como por la normativa sectorial por varios valores (ecológicos, forestales, paisajísticos, ...) y por tratarse en muchos casos de zonas inundables o sensibles a la erosión, escapando la calificación o descalificación de Especial Protección al ius variandi del planificador por constituir un acto reglado ex artículo 8 de la misma Ley, lo que implica la obligación de declarar este suelo como protegido y tomar las medidas urbanísticas adecuadas para su protección; de modo que estamos ante un suelo protegido por la Ley del Suelo que está clasificado como de Especial Protección por sus valores ambientales, forestales, paisajísticos, de ocio y de protección de personas y bienes ante acontecimientos como inundaciones o erosión, y que por lo tanto ha de utilizarse de conformidad con su naturaleza, etc, pero no para la instalación en el mismo de infraestructuras permanentes (edificaciones) que merman la calidad del suelo e impactan negativamente sobre el espacio sin justificación suficiente. Afirma el PGOU de Carmona clasificó el suelo como No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Urbanística por sus indudables valores paisajísticos ligados tanto a elementos naturales -como los bosques de ribera- como a la actividad agrícola (a cuyo efecto se prevenían la prohibición de construir a una distancia inferior a 100 metros del cauce en las riberas protegidas, o la exigencia de una superficie mínima de parcela para evitar una concentración alta de viviendas que impactara negativamente en los valores paisajísticos de zonas de especial interés como "Las Terrazas o Balcones" -ahora suprimida con la consecuente posibilidad de eliminar suelos de interés agrícola y urbanístico y modificar el paisaje en estas zonas-), los cuáles se verían afectados sin duda por la modificación adoptada, sin que en los diferentes informes y documentos del expediente se demuestre que dichas características no se encuentren presentes en la actualidad en los suelos protegidos por el PGOU ni se haya justificado por el Ayuntamiento por qué las actividades permitidas con la modificación pueden llevarse a cabo ahora en lo que era un suelo protegido y no en otras áreas que no poseen esta clasificación y que ya están específicamente reservadas para estas actividades en el PGOU. B) Falta de justificación de la Modificación. Afirma la parte actora que en su redacción anterior a la modificada el artículo 2.4.3.1.6 otorgaba una especial protección urbanística que iba más allá de la normativa sectorial no permitiendo construcciones a menos de 100 metros del cauce ni la destrucción por cualquier medio del paisaje natural existente en los bordes de los cauces públicos, los cuáles junto con la vegetación ribereña tienen importante valor para evitar la erosión de los terrenos y son importantes en la protección de inundaciones de áreas pobladas; y que el artículo 2.4.3.1.7 recoge las llamadas fajas de defensa y de influencia lo que otorga una especial protección a los caminos vecinales y vías pecuarias entre otras infraestructuras viarias, prohibiendo edificaciones en la fajas de defensa de manera que queda libre al menos los primeros quince metros desde el borde de un camino vecinal o vía



pecuaria ofreciendo un plus de protección a estas vías dado su alto interés etnográfico, cultural, ambiental y de ocio, y admitiendo la construcción de viviendas en las zonas de influencia sólo si se cumplen una serie de requisitos en función de si estamos ante una explotación agropecuaria o forestal y las características de la finca en cuestión; mientras que por el contrario en la modificación se introducen usos contrarios a los valores de esta zona, incompatibles con ellos, y que no se protegen con la mera aplicación de la normativa sectorial correspondiente que el legislador de las NNSS entendió insuficiente para proteger este suelo, como son la posibilidad de eliminar arbolado o mover tierras en los márgenes de los cauces para actuaciones de particulares o construir edificaciones a sólo cinco metros de las vías pecuarias; no estableciéndose límites a los usos en cuanto a su alcance de manera que pueden quedar relegados o fragmentados estos suelos desapareciendo los valores protegidos. En torno a la justificación de la modificación dada en el documento aprobado insiste en el carácter reglado de la categorización de este tipo de suelo, que sólo es posible dejarla sin efecto ante la pérdida de los valores que le hacen merecedores de protección, extremo este último no acreditado en nuestro caso; destaca que la calificación de Especial Protección "Ribera de los ríos y arroyos" se estableció en los términos que reproduce en los artículos 27, 41, 42 y 43 de las Normas Subsidiarias aprobadas el 17 de noviembre de 1983 y en el apartado "1.1.3. Agua" del Tomo I de la Memoria Informativa de esas Normas Subsidiarias, tratándose de una protección urbanística para evitar mayores afecciones sobre la vegetación de ribera y paisaje de los cauces y que como tal especial protección por planificación urbanística fue incluida en el artículo 2.4.3.1.6 de las Normas Urbanísticas de la Adaptación Parcial a la LOUA de las Normas Subsidiarias; y añade que con la modificación de los usos se introducen actuaciones hasta la fecha prohibidas para la protección de unos valores reconocidos en las NNSS de manera injustificada pues afecta por igual a todo el suelo no urbanizable de especial protección sin que se demuestre que ha perdido los valores que lo hicieron merecedor de este plus de protección que las normas permiten; de manera que la justificación que se usa por parte del Ayuntamiento no es suficiente porque no estamos ante una mera adaptación, ajuste o adecuación, sino ante una modificación que va a permitir usos de carácter permanente y que minusvaloran o hacen desaparecer los valores especiales del suelo, y que debería contar con una justificación propia para permitirse en un suelo de especial protección. En sede de Fundamentos de Derecho razona en torno en este apartado: que la autorización de usos distintos a la finalidad del suelo afectado por la modificación contrarios e incompatibles con sus valores ambientales, forestales, ..., significa en la práctica alterar su calificación como suelo no urbanizable especialmente protegido precisamente por esos valores, pero también con los indudables valores paisajísticos y con el carácter inundable de estos suelos como precisan por ejemplo las NNSS de 1983, vaciando de contenido la protección que operan la Ley del Suelo, las NNSS de Carmona o incluso el POT AUS al declarar este suelo especialmente protegido por sus valores esenciales, sin que la Administración haya acreditado que esta zona haya perdido los valores que dieron lugar a su protección o que no existan en el momento de su declaración; que la jurisprudencia exige para estos casos una motivación reforzada, no siendo potestativo del Ayuntamiento eliminar, reducir o dejar sin contenido la protección de estos suelos mediante una modificación de su calificación o la introducción de usos que desvirtúen la protección, sino que es una facultad reglada y debe justificarse de forma adecuada; y que la tendencia normativa seguida desde el año 1983 en que se redactan las NNSS de Carmona ha ido hacia una constatación y concreción de un incremento de los ríos y arroyos no sólo desde un enfoque sectorial sino desde la propia ordenación territorial (como se desprende del artículo 90 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía), orientándose hacia la sostenibilidad, sin que las normas e protección del suelo especialmente protegido de carácter municipal puedan ir contra las de ordenación aunque sí mucho más allá en sus objetivos y determinaciones de protección como era el caso de las NNSS de 1983. Al respecto del argumento justificativo de la modificación (dificultad para la autorización de nuevas infraestructuras, edificaciones y actividades en suelo no urbanizable, y que la protección urbanística contemplada en las NNSS no aporta ningún tipo de protección que no esté ya garantizada por las distintas normas sectoriales aplicables) opone: que las dificultades para hacer cumplir la ley no puede ser argumento para cambiar la protección urbanística especial de la que gozan unos suelos; que la autorización de nuevas infraestructuras lineales como tuberías de aguas o gas, tendidos eléctricos, puentes, acueductos o similares no entran dentro del concepto de "edificaciones e instalaciones", pero en todo caso la modificación va más allá de una clarificación de tal cuestión; que es muy distinto una norma urbanística de competencia municipal que impide las edificaciones e instalaciones a otra que deja sometida a posible autorización de las autoridades competentes en materia de aguas o vías pecuarias que velen por una normativa que por otra parte ya existe y que en todo caso sería de aplicación junto a la urbanística del municipio; y que la protección especial derivada de las distintas normas sectoriales del agua o las vías pecuarias están plenamente en vigor desde su publicación, por lo que lo que significa la Modificación es la efectiva eliminación de la Especial Protección "Riberas de ríos y arroyos" o "de las vías pecuarias y caminos" de la que conserva sólo el nombre. Considerando a partir de lo anterior que en el caso que nos ocupa la justificación adecuada por parte del promotor no existe ya que la motivación del Ayuntamiento para la Modificación son simplemente las "limitaciones puntuales establecida para Suelo no Urbanizable de Especial Protección, por Planificación Urbanística, referentes a distancias de edificaciones a riberas de ríos



y arroyos (artículo 2.4.3.1.6), a carreteras, vías pecuarias, caminos (artículo 2.4.3.1.7) y linderos (artículo 20); y ese interés se debe a que dichas determinaciones están impidiendo o dificultando notablemente la autorización de nuevas infraestructuras, edificaciones y actividades en suelo no urbanizable y, en otros caso, la regularización de las ya existentes; por lo que con una justificación genérica basada en unas "molestias o dificultades" el Ayuntamiento introduce usos que modifican y afectan negativamente a los valores del suelo protegido sin la correspondiente justificación específica y adecuada que exige nuestro Tribunal Supremo. C) Falta de Estudio de Impacto Ambiental. Alega la importancia de la modificación en cuanto afecta a todo el término municipal, y a Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Territorial, modifica las condiciones de protección de ese suelo rebajándolas de una protección basada en el plan urbanístico a la prevista en la normativa general, afecta al Sistema Hidrológico del término que tiene una importancia territorial muy relevante con ríos como el Guadalquivir, el Guadaira y el Corbones, y afecta además a dos aspectos territoriales relevantes como la erosión y el riesgo de inundación; destacando además que hay numerosos asentamientos que afectan y son afectados por el Sistema Hidrológico como pone de manifestó el avance de Planeamiento para la Delimitación de Asentamientos Urbanísticos en Suelo No Urbanizable del término municipal de Carmona, y que la Memoria Informativa del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla esos dos factores de riesgos ambientales, los riesgos de inundación y los riesgos de erosión. En los apartados de Fundamentos de Derecho sostiene al respecto de este motivo de impugnación que de acuerdo con el apartado 12.3 del Anexo de la Ley 7/2007 GICA es obligado someter a evaluación ambiental los Planes Generales de Ordenación Urbanística y las Innovaciones que afecten al Suelo no Urbanizable, norma que no establece excepción alguna; que no habiéndose desarrollado un reglamento para la Evaluación Ambiental de planes urbanísticos tal como se indicaba en la DT 4ª de aquella Ley es todavía de aplicación el Reglamento aprobado por Decreto 292/1995 y más en particular su apartado 20 en cuya virtud quedan sujetos al mismo las modificaciones de los PGOUs cuando introduzcan elementos que afecten potencialmente al medio ambiente, considerándose como tal los referidos a la clasificación del suelo, sistemas generales y suelo no urbanizable; que en el Decreto 356/2010 por el que, entre otros, se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007 se modificó o matizó el apartado 12.3 del mismo dejándolo exactamente igual; y que afectando la modificación al medio ambiente y al suelo no urbanizable es obligada la aplicación de un procedimiento de evaluación ambiental. Añade que aunque se admitiese algún margen de discrecionalidad debería justificarse suficientemente, cosa que no hace el Departamento de Prevención Ambiental, no habiéndose tenido en cuenta consideraciones sobre la extensión de las posibles afecciones que se extiende a todo el término municipal, la afección a elementos naturales de gran relevancia territorial como los ríos Guadalquivir, Guadaira y Corbones, el muy probable incremento de la contaminación de los ecosistemas acuáticos, el muy probable incremento de los riesgos, la capacidad de carga del medio natural asociada a los espacios afectados, el gran número de asentamientos dispersos existentes, la magnitud y complejidad de los efectos, etc.; y afirma asimismo que además es preciso que se hubiese realizado una Evaluación Ambiental Estratégica de acuerdo con la Ley 9/2006 incluyendo consultas previas, habiéndose pronunciado en este mismo sentido la propia Administración autonómica en relación con una Modificación puntual en el municipio de Espartinas.

La Letrada de la Junta de Andalucía afirma en primer término que la modificación puntual aprobada no vulnera las prescripciones sobre suelo rural contenidas en la Ley del Suelo ni el régimen de protección del suelo no urbanizable previsto en la LOUA. Razona al efecto que la calificación o descalificación de Especial protección escapa a la decisión del planificador pues la aparición de terrenos con los valores señalados en el artículo 8.2 de la Ley del Suelo implica de acuerdo con el mismo que su utilización debe quedar sometida a la preservación de esos valores debiendo adoptarse medidas urbanísticas para su protección y una utilización conforme a su naturaleza; no obstante lo cuál esa nota general se complementa con las previsiones específicas contenidas en la propia Ley que partiendo de ella admite determinadas actuaciones en los suelos rurales o no urbanizables (artículo 2. 1 y 2 y artículo 8.2) siempre que se trate de actuaciones y usos de interés público o social y que contribuyan a la ordenación rural y al desarrollo social o bien que por sus características deban ser emplazadas en el medio rural; régimen que se contempla en términos similares en los artículos 52 de la LOUA para el suelo no urbanizable de especial protección por planificación urbanística, que es la clase de suelo afectada por la modificación puntual aprobada mediante la resolución objeto de este recurso, de manera que en él es posible llevar a efecto actuaciones de instalación de infraestructuras compatibles con el régimen de protección de esta clase y categoría de suelo y que aseguren la preservación de su naturaleza. Destaca en este punto que las alegaciones de la parte actora resultan genéricas y vacías de todo concreto contenido impugnador, no pudiendo amparar una eventual Sentencia estimatoria, no obstante lo cuál sostiene que la modificación de los tres artículos de las NNUU de suelo no urbanizable del municipio de Carmona no supone vulneración alguna de las normas reguladoras de esta clase de suelo pues en todo momento se han respetado las peculiaridades propias del terreno y se han tenido en cuenta para garantizar la preservación de sus valores, lo que encuentra su respaldo en los propios textos de los artículos modificados de las Normas Urbanísticas del municipio que seguidamente pasa a exponer: a) Sobre el artículo 2.4.3.1.6. Una vez transcrita



la redacción anterior y posterior a la modificación aduce que ésta no afecta al régimen general de protección de los Suelos No Urbanizables y son conformes con las previsiones legales de actuación en este tipo de suelos contempladas por la LOUA, destacando al efecto: 1. En cuanto a la modificación de su apartado primero: contiene una previsión de cuidado a las zonas naturales de ríos y arroyos a las que se refiere la normativa sectorial y a las zonas de servidumbre y policía de sus márgenes, y al mismo se está atendiendo dentro del respeto debido a los valores propios del suelo a la necesidad municipal de establecimiento y de regulación de edificaciones e instalaciones en suelo no urbanizable, y en particular la relacionada con el proceso de regularización de las numerosas granjas existentes en el término municipal y la relativa a los proyectos de actuación y trazado de nuevas infraestructuras eléctricas, de gas y otros servicios públicos cumpliéndose así las previsiones sobre protección del suelo recogidas en la Ley del Suelo y en la LOUA; sin que el hecho de que se elimine la referencia a las riberas de los ríos y arroyos en el plano 1a implique un vaciamiento de la clasificación de ese suelo pues esta no ha sido alterada con la modificación del artículo aprobada, habiéndose producido con ella únicamente una previsión particular en relación a determinados elementos del paisaje y como consecuencia de la necesidad de atender a concretas demandas del municipio relacionadas con su desarrollo económico-laboral y con el establecimiento de infraestructuras públicas. 2. Respecto a la modificación del apartado segundo: el régimen de protección contemplado en la normativa de aguas al que se remite el apartado modificado ( artículos 6 del Texto Refundido de la Ley de Aguas y 6 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico ) es completo en cuanto a su configuración protectora reconociendo expresamente la existencia de una zona de servidumbre de 5 metros de anchura para uso público y de una zona de policía de 100 metros de anchura que es lo que condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen, siendo la posibilidad de realizar construcciones en esas zonas excepcional y sometida a las prescripciones legales, por lo que las actuaciones permitidas no podrán contravenir la finalidad de prevención y protección que queda además salvaguardada con la preceptiva obtención de autorización ambiental previa del organismo de cuenca que contempla el artículo 9.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico . 3. Sobre la modificación del apartado cuarto: la tala de árboles y los movimientos de tierra a que se refiere el precepto son actuaciones permitidas por los artículos 7.2 segundo inciso y 9.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico , y si como es el caso esas actuaciones se permiten sólo excepcionalmente por razones de necesidad para la ejecución de obras de interés público siempre con previa valoración de su incidencia hidráulica y ambiental y con la inclusión obligada de las medidas correctoras y compensatorias oportunas es claro que se respecta la finalidad previstas para esas zonas que casa además con la especial protección otorgada por su clasificación.

b) Sobre el artículo 2.4.3.1.7. Una vez transcrita la redacción anterior y posterior a la modificación sostiene que ésta no altera la protección otorgada a las vías pecuarias y caminos públicos y ello porque según la nueva redacción quedan inalterados en su protección modificándose únicamente las distancias mínimas de las posibles actuaciones en relación con el borde exterior de las vías pecuarias y de los caminos; de suerte que comparando la regulación prevista en la modificación y los fines previstos en el artículo 3 de la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias se ve cómo la propia regulación de las normas urbanísticas municipales avala la prescripción de defensa de la integridad de las vías pecuarias, la garantía de su uso público y el aseguramiento de la conservación, de modo que la fijación de nuevas distancias no elimina la protección debida a las vías pecuarias y a los caminos públicos ni afecta en consecuencia a los valores propios de tales zonas como terrenos englobados en el suelo no urbanizable; y c) Sobre el artículo 20. Una vez transcrita la redacción anterior y posterior a la modificación alega: que la razón de ser de ésta estriba en que las actividades referidas en el artículo que pudieran llegar a realizarse en tales suelos quedarían obligadas a someterse, en su caso, al pertinente procedimiento ambiental que garantice la protección del entorno en que se pudieran desarrollar, lo que haría innecesario el mantenimiento de las anteriores restricciones sobre distancias a linderos que ha venido impidiendo la regularización de las actividades existentes; y que los temores planteados por la actora son inexistentes pues la nueva regulación deja a salvo la condición de que la edificación sea aislada y no pueda dar nunca lugar a al formación de nuevos asentamientos de población en concordancia con el artículo 42.1 de la LOUA, e incide en que en los casos de actuaciones en suelo no urbanizable de especial protección no sólo se observarán las condiciones prevista en el artículo modificado sino que también se dará estricta observancia al régimen de protección previsto para tales suelos en la legislación sectorial, en la planificación territorial y en la planificación urbanística; por lo que nos hallamos ante una regulación completa de las Actuaciones de Interés Público en el suelo no urbanizable, garante de la necesidad de salvaguardar estos suelos del crecimiento urbanístico y previsor en cuanto a la especial protección que precisa tal suelo por sus valores naturales, lo que avala la adecuación de la aprobación de la modificación operada. Concluye a partir de lo anterior que es patente la conformidad a Derecho de la modificación de los artículos citados cuyo actual contenido respeta la normativa vigente sobre protección del suelo no urbanizable, sobre preservación de los elementos naturales a que se refieren los artículos y sobre régimen excepcional de establecimiento de infraestructuras, edificaciones y actividades en dichos suelos, no quedando en consecuencia vacía ni alterándose la clasificación de suelo no urbanizable de los terrenos a que se refieren los artículos modificados. Mantiene en el apartado tercero de su contestación a la demanda que está adecuadamente justificada la modificación operada en los artículos



2.4.3.1.6, 2.4.3.1.7 y 20 de las Normas Urbanísticas del municipio de Carmona, pues manteniéndose intacta la clasificación de esos suelos el documento aprobado motiva tanto en líneas generales como específicamente para cada artículo (de acuerdo con los párrafos que transcribe) las razones que explican cada uno de los cambios propuestos en los tres preceptos afectados, detallándose la razón de tal pretensión modificadora y habiéndose concretado exactamente para cada aspecto del planeamiento modificado, con señalamiento de las circunstancias reales concurrentes que generan la decisión de cambio del articulado y de las medidas de protección adoptadas en cada caso para la preservación de los suelos. Alega por último que es innecesario someter la modificación propuesta al trámite de evaluación ambiental en concordancia con lo establecido en el apartado 12.3 del Anexo de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y en el apartado 20 del Anexo del Decreto 295/1995 pues no hay en esencia afectación al suelo no urbanizable dado que no se altera su clasificación ni el modelo territorial de ordenación del municipio y se mantiene la protección debida acorde a los valores del suelo, no habiéndose introducido en consecuencia elemento alguno que afecte potencialmente al medio ambiente.

La defensa municipal, tras convenir con la actora en que la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección cuando concurren una serie de valores a proteger es una decisión reglada y no discrecional, y en que la variación en la clasificación de un suelo de estas características requiere de una motivación que lo justifique, afirma sin embargo que la resolución impugnada no produce un cambio en la clasificación del suelo pues mantiene la de suelo no urbanizable especialmente protegido, ni posibilita tampoco nuevos usos no permitidos anteriormente cuya magnitud pudiera asimilarse, no alterándose el modelo territorial de la ordenación del municipio, de ahí que se haya estimado innecesario el trámite de evaluación de impacto ambiental; destacando que la resolución definitiva afirma que la protección urbanística de riberas de ríos y arroyos y lo referente a la protección de carreteras resultaba obsoleta e innecesaria dado que existe legislación específica en la materia estatal y autonómica que garantiza por sí misma la protección que precisan estos dominios públicos y la funcionalidad de sus estructura viarias al igual que las vías pecuarias; y que la actora confunde adecuación a las normas sectoriales con la eliminación de la protección otorgada a estos suelos, lo que no es así como acreditan los diferentes informes sectoriales obrantes en el expediente de manera que los órganos competentes autonómicos y estatales no aprecian en esta modificación del planeamiento urbanístico incidencia territorial alguna que vulnere aquella planificación. Añade a lo anterior que aun de estimarse preceptivo el trámite de evaluación ambiental tampoco su ausencia determina sin más que la resolución esté viciada de nulidad radical sino aquejada de un vicio de anulabilidad fácilmente subsanable retrotrayendo las actuaciones a dicho momento. En cuanto a la falta de motivación invocada de contrario sostiene que en la Memoria que modifica el instrumento urbanístico se justifica y motiva esa modificación por parte de los técnicos municipales, estimándose así igualmente por la Administración autonómica y estatal sectorial, que la han estimado razonable; siendo cuestión distinta que el contenido del precepto sea nulo o anulable por infracción del ordenamiento, para lo que la actora no vierte al respecto argumentos contundentes, sin que la comparación de la antigua y nueva redacción del precepto contengan diferencias sustanciales, de manera que no se acierta a comprender qué normas jurídicas infringen los nuevos preceptos.

**TERCERO** .- De acuerdo con la Resolución impugnada el proyecto urbanístico aprobado a través de ella tiene por objeto la modificación de tres artículos pertenecientes a las Normas Urbanísticas vigentes, en concreto del artículo 20 del documento de las Normas Urbanísticas de las Normas Subsidiarias, en el que se regulan las Condiciones para la Autorización de Edificaciones destinadas a Actuaciones de Interés Público y de los artículos 2.4.3.1.6 y 2.4.3.1.7 del Anexo a las Normas Urbanísticas del documento de Adaptación Parcial, relativos a los Suelos No Urbanizables de Especial Protección de Riberas de Ríos y Arroyos y de Protección de Carreteras, Vías Pecuarias y Caminos, respectivamente. Así, los cambios introducidos en el documento son los siguientes:

1º) Mediante la modificación del artículo 2.4.3.1.6 (relativo a las "Riberas de ríos y arroyos") del Anexo a las Normas Urbanísticas del documento de Adaptación Parcial de las Normas Subsidiarias de Planeamiento a la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) se suprime la prohibición total e indiscriminada de edificaciones e instalaciones a menos de 100 metros a cualquier cauce, remitiendo genéricamente a la legislación específica que establezca limitaciones en esta materia.

El texto del artículo, en la redacción anterior a la Resolución impugnada, era del siguiente tenor:

" 1. Quedan sujetos a la normativa establecida en el presente artículo todas aquellas riberas de ríos y arroyos del término municipal de Carmona incluidas en el planos 1.a.

2. No se autorizará la construcción de edificaciones o instalaciones de cualquier a una distancia inferior a 100 m. desde el borde del cauce aparente clasificado como tal en el planos 1.a.



3. Los vertidos a todos los cauces públicos clasificados como tales deberán cumplir las condiciones mínimas de urbanización de las presentes normas y ajustarse igualmente a las condiciones y requisitos de depuración que establece la legislación correspondiente en materia de aguas y de sus cauces, a cuyo efecto deberán ser previamente informados y autorizados por la administración competente en esta materia.

4. No se autorizará la tala de arbolado, movimientos de tierras o destrucción por cualquier otro medio del paisaje natural existente en los márgenes de los cauces públicos .".

Tras la modificación aprobada el artículo queda redactado de la siguiente forma:

" 1. Quedan sujetos a la normativa establecida en el presente artículo todas aquellas riberas de ríos y arroyos del término municipal de Carmona, tal y como quedan definidas por la legislación estatal sobre aguas, así como las zonas de servidumbre y policía a las que están sujetas sus márgenes.

2. Las edificaciones o instalaciones de cualquier uso guardarán la distancia al borde del cauce aparente que establezca la normativa sectorial vigente en materia de aguas y dominio público hidráulico.

3. Los vertidos a todos los cauces públicos clasificados como tales deberán cumplir las condiciones mínimas de urbanización de las presentes normas y ajustarse igualmente a las condiciones y requisitos de depuración que establece la legislación correspondiente en materia de aguas y de sus cauces, a cuyo efecto deberán ser previamente informados y autorizados por la administración competente en esta materia.

4. No se autorizará la tala de arbolado, movimientos de tierras o destrucción por cualquier otro medio del paisaje natural existente en los márgenes de los cauces públicos. Excepcionalmente, el Ayuntamiento podrán admitir modificaciones de este paisaje natural existente cuando ello resulte imprescindible para la ejecución de obras públicas o particulares de interés público, previa valoración de su incidencia hidráulica y ambiental, y si la obras incluyen las medidas correctoras y compensatorias oportunas. La valoración de todas estas circunstancias tendrá lugar con ocasión de la primera autorización urbanística que se inste ante la Administración municipal.

5. Cualquier actuación que se pretenda desarrollar en estas zonas debe contar con informe previo favorable de la Administración Hidráulica competente según la legislación vigente en materia de aguas ."

2º) Mediante la modificación del artículo 2.4.3.1.7 (sobre "Protección de carreteras, vías pecuarias y caminos públicos") del mismo Anexo se suprimen las limitaciones actuales remitiéndose, al igual que en el artículo anterior, a la legislación específica en la materia.

El texto del artículo, en la redacción anterior a la Resolución impugnada, era del siguiente tenor:

" 1. Con independencia del cumplimiento de la vigente Ley de Carreteras y su Reglamento General, las carreteras existentes en el termino municipal de Carmona deberan cumplir igualmente la normativa que se desarrolla en el presente articulo.

2. En todas las carreteras, caminos vecinales, vias particulares y vias pecuarias del termino municipal se establecen, paralelamente al eje de dichas vias dos fajas de caracter diferente. La mas proxima se define como faja de defensa de las vias y la mas alejada como faja de influencia.

3. Las diferencias de las lineas limite de estas fajas al eje de las vias de transito se establecen segun los siguientes cuadros:

a) Fajas de defensa:

.....

b) Fajas de influencia:

.....

4. En las fajas de defensa solo podran autorizarse las instalaciones necesarias al servicio de las vias, asi como los servicios de comunicaciones de caracter publico, quedando prohibidos los restantes tipos de edificaciones. En todo caso no podran situarse las edificaciones que correspondan a estas instalaciones a menos de 50 metros del borde de la via.

5. En la faja de influencia solo podra autorizarse la construccion de vivienda ligada a explotacion agricola, pecuaria, forestal o extractiva, asi como las edificaciones propias de estas explotaciones. Las mencionadas viviendas deberan ajustarse a las siguientes condiciones minimas:

a. Habran de cumplirse simultaneamente los siguientes requisitos:

β En zona de Terrazas o Balcones:



I. La parcela mínima en la que se ubique tendrá una superficie igual o superior a 35.000 m<sup>2</sup> y lados de dimensión mínima de 100 m.

II. Las edificaciones deberán separarse un mínimo de 25 m. de todos los linderos.

III. El número máximo de parcelas agrupadas con infraestructuras y accesos no podrá ser superior a 3.

β En zona de Vega o Campiña:

I. La parcela mínima en la que se ubique tendrá una superficie igual o superior a 50.000 m<sup>2</sup> y lados de dimensión mínima de 150 m.

II. Las edificaciones deberán separarse un mínimo de 40 m. de todos los linderos.

III. El número máximo de parcelas agrupadas con infraestructuras y accesos no podrá ser superior a 2.

b. Habrán de ajustarse a la legislación específica para el tipo de explotación a la que estén ligadas.

c. Se realizarán en función de las dimensiones y características de la explotación.

d. Deberán ajustarse a la naturaleza y destino de la finca en sus características, usos y dimensiones.

El Ayuntamiento de Carmona, previa a la concesión de la preceptiva licencia urbanística, recabará la documentación oficial que permita comprobar el cumplimiento de los extremos relacionados en las letras b, c y d.

6. Los accesos a las vías de tránsito rodado quedan sometidos al cumplimiento de la legislación sectorial aplicable sobre la materia .".

Tras la modificación aprobada el artículo queda redactado de la siguiente forma:

" 1. La protección de las carreteras del término municipal de Carmona serán las reguladas por la legislación estatal y autonómica vigente, sin detrimento de las determinaciones generales del suelo no urbanizable establecidas por las presentes normas urbanísticas. En consecuencia, cualquier uso, instalación, edificación o construcción que afecte a esta protección sectorial, precisará para su aprobación o autorización del preceptivo informe de la administración titular de la carretera afectada.

Actualmente, las distancias señaladas por la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y por el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, son las establecidas por los artículos 21 , 22 , 23 , 25 y concordantes de la Ley y 74, 77, 82, 84 y concordantes del Reglamento para las zonas de dominio público, de servidumbre, de afección y de línea límite de edificación, respectivamente.

2. La protección de las vías pecuarias del término municipal de Carmona serán las reguladas por la legislación vigente en esta materia, así como las determinaciones específicas establecidas para los caminos públicos contenidas en el apartado siguiente, todo ello sin detrimento de las determinaciones generales del suelo no urbanizable establecidas por las presentes normas urbanísticas. En consecuencia, cualquier uso, instalación, edificación o construcción que afecte a esta protección sectorial, precisará para su aprobación o autorización del preceptivo informe de la administración competente en materia de vías pecuarias. A estos efectos, cuando la vía pecuaria no estuviera deslindada y su anchura aparente fuera mayor o igual que su anchura legal, se solicitará informe sobre cualquier uso, instalación, edificación o construcción situada en dicho ancho físico aparente; y en el caso de que este ámbito aparente fuera menor que su anchura legal, también quedará afectadas las franjas situadas fuera de la vía pecuaria aparente que resultaran precisas para que esta alcance su anchura legal, a uno y a otro lado de la vía aparente.

3. La protección del resto de caminos públicos del término municipal de Carmona, sin detrimento de las determinaciones generales del suelo no urbanizable establecidas por las presentes normas urbanísticas consiste en:

a) Distancia mínima de edificación al borde del camino: Dos (2) veces la altura edificada y nunca menos de 5 metros.

b) Distancia mínima de cerramientos, construcciones o instalación privadas: Una (1) vez su altura y nunca menos de 2 metros .".

3º) Mediante la modificación del artículo 20 (sobre "Condiciones para la Autorización de Edificaciones destinadas a Actuaciones de Interés Público") de las Normas Urbanísticas para el Suelo No Urbanizable de las Normas Subsidiarias de Planeamiento se alteran las condiciones para la autorización de edificaciones destinadas a Actuaciones de Interés Público, dado que las existentes se consideran excesivamente restrictivas impidiendo la regularización de numerosas actividades existentes, flexibilizándose los parámetros urbanísticos para dichas autorizaciones.



El texto del artículo, en la redacción anterior a la Resolución impugnada, era del siguiente tenor:

" Las autorizaciones para edificaciones e instalaciones destinadas a Actuaciones de Interés Público establecidos en el artículo 85 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana , se ajustarán a las condiciones fijadas en el artículo 16 exceptuando la limitación en la superficie mínima de parcela ".

Según dicho artículo 16: " Se podrá edificar una vivienda familiar de uso no agrícola en parcela ubicada en suelo no urbanizable cuando se den, simultáneamente, los siguientes requisitos:

En Terrazas o Balcones:

- 1) Que la parcela mínima en la cuál se ubique tenga una superficie igual o superior a 35.000m<sup>2</sup> y lados de dimensión mínima 100 m.
- 2) Que las edificaciones se separen un mínimo de 25 m. de todos los linderos.
- 3) Que el número máximo de parcelas agrupadas con infraestructuras y accesos comunes sea de tres.

En Vega o Campiña:

- 1) Que la parcela mínima en la que se ubique tenga una superficie igual o superior a 50.000m<sup>2</sup> y lados de dimensión mínima 150 m.
- 2) Que las edificaciones se separen un mínimo de 40 m. de todos los linderos
- 3) Que el número máximo de parcelas agrupadas con infraestructuras y accesos comunes sea de dos ".

Tras la modificación aprobada el artículo queda redactado de la siguiente forma:

" 1. Las autorizaciones para edificaciones e instalaciones destinadas a Actuaciones de Interés Público, reguladas en el artículo 42 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía , se ajustarán a las siguientes condiciones:

- a) Las edificaciones e instalaciones destinadas a Actuaciones de Interés Público guardarán una distancia mínima a todos los linderos de la finca de dos (2) veces su altura y nunca menos de 5 metros. Además, deberán alejarse de otras edificaciones existentes -legalizadas, en situación legal de fuera de ordenación o reconocidas en situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación- en fincas colindantes o próximas, y también del suelo clasificado urbano o urbanizable, un mínimo de 50 metros en la Zona de Terrazas o Balcones y de 80 metros en Zona de Vega o Campiña, de modo que se garantice su carácter de edificaciones aisladas.
- b) Para evitar el riesgo de formación de nuevos núcleos o asentamientos urbanísticos, el número máximo de parcelas agrupadas con infraestructuras y accesos comunes será de tres (3) en la Zona de Terrazas o Balcones y de dos (2) en Zona de Vega o Campiña.

2. Las condiciones previstas en el apartado anterior serán exigibles para todo el suelo clasificado como no urbanizable, esté o no categorizado como suelo no urbanizable de especial protección y, en este último caso, con estricta observancia del régimen de protección previsto por la legislación sectorial, por la planificación territorial y urbanística ".

**CUARTO** .- Centrados en el primero motivo de impugnación, el artículo 12 del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (aplicable al caso de autos por razón temporal), que la parte actora estima vulnerado, establece cuáles son las situaciones básicas en que se encuentra el suelo a los efectos de esa Ley (suelo rural o suelo urbanizado), concretando al respecto del suelo rural, en su apartado segundo, que está en esa situación en todo caso (letra a)) " el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística ".

En nuestro ámbito autonómico la clasificación y categorías de suelo se establecen en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). En su artículo 44 dispone que "el Plan General de Ordenación Urbanística clasifica la totalidad del suelo de cada término municipal en todas o algunas de las siguientes clases de suelo: Urbano, no urbanizable y urbanizable, distinguiendo en cada una de éstas las correspondientes categorías". Mientras que en su artículo 46, referido al Suelo no urbanizable, delimita el suelo no urbanizable y define sus distintas categorías en los términos que siguen:



"1. Pertenecen al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por:

- a) Tener la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres, por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características.
- b) Estar sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general.
- c) *Ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico .*
- d) Entenderse necesario para la protección del litoral.
- e) *Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable .*

2. De conformidad y en aplicación de los criterios que se establezcan reglamentariamente, el Plan General de Ordenación Urbanística podrá establecer, dentro de esta clase de suelo, todas o algunas de las categorías siguientes :

- a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, que incluirá, en todo caso, los terrenos clasificados en aplicación de los criterios de las letras a) y b) del apartado anterior, e i) cuando tales riesgos queden acreditados en el planeamiento sectorial.
- b) *Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, que incluirá al menos los terrenos clasificados en aplicación de los criterios de las letras c), d) y e) del apartado anterior .*
- c) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural.
- d) Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que incluirá aquellos suelos que cuenten con las características que se señalan en la letra g) del apartado anterior."

La Modificación num. 8 del PGOU de Carmona afecta a Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Urbanística (SNUEP-PU) en lo que se refiere a los artículos 2.4.3.1.6 y 2.4.3.1.7 modificados; y a Suelo No Urbanizable, sea o no de especial protección, en lo que respecta al artículo 20.

En lo atinente al SNUEP-PU la Memoria de ordenación del Documento de Adaptación Parcial de las Normas Subsidiarias municipales a la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 4 de marzo de 2009 (que constituye planeamiento general vigente al tiempo de aprobarse la Modificación recurrida) se refiere a esta categoría de suelo en su apartado 3.3.2, en el que con invocación de lo dispuesto en los apartados 2.b) en relación con el apartado 1.c) y e) del artículo 46 LOUA, contempla que en el caso del término municipal de Carmona quedan comprendidos bajo esta categoría de especial protección por planificación urbanística distintos regímenes de protección, entre los que se encuentran los previstos por las Normas Subsidiarias (y dentro de ellos las Riberas de ríos y la Protección de Carreteras y caminos) y los previstos por el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Sevilla.

Mientras que en lo referente a las Actuaciones de interés público en Suelo No Urbanizable, el apartado 3.3.5 de la referida Memoria de ordenación prevé (en concordancia con el artículo 4.3 del Decreto andaluz 11/2.008) mantener las características ya definidas para las actuaciones de interés público para el suelo no urbanizable, estando para tal efecto a lo previsto en los artículos 20 y 16 -al que se remite el primero- que fijan las condiciones o características a las que deben ajustarse las autorizaciones para actuaciones de interés público.

Pues bien, centrados en el SNUEP es incuestionable -e indiscutido por las partes- el carácter reglado de esta categoría de suelo, excluido por tanto de la decisión discrecional del planificador, en tanto que -como se desprende de la normativa antes transcrita y de sus taxativos términos- deberán quedar necesariamente integrados en la misma aquellos terrenos en los que concurren específicos valores y características como los enunciados que les hagan merecedores, o justifiquen, su especial protección.



Así viene siendo reconocido de manera pacífica y reiterada por la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Sección 5ª) en múltiples Sentencias, de entre las que destacamos la de 8 abril 2013 dictada en recurso de casación núm. 7031/2009 , a tenor de la cuál la discrecionalidad del planificador sólo opera para los suelos no urbanizables en la categoría de común, no así en la categoría de especial protección, dada su naturaleza reglada. Dice la Sentencia:

"A tal efecto procede recordar aquí el régimen establecido en la legislación estatal básica para la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable; y recordar también lo que *la jurisprudencia viene señalando* sobre el significado que debe atribuirse a la modificación que introdujo el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio ( RCL 2000, 1402 ) , en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998, 959) y, en estrecha relación con lo anterior, *el ámbito de discrecionalidad de que dispone la Administración a la hora de clasificar un terreno como suelo no urbanizable, distinguiendo, a su vez, según se trate de suelo no urbanizable común o de suelo no urbanizable merecedor de alguna protección especial* .

Una jurisprudencia muy consolidada viene declarando que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998, 959) - incluso en el período en el que estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "... así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano- otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador. Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional. Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, nuestras sentencias de 11 de mayo de 2007 ( RJ 2007, 8321 ) (casación 7007/03 ) , 21 de julio de 2008 ( RJ 2008, 4439 ) (casación 5380/04 ) , 1 de junio de 2009 ( RJ 2009, 5760 ) (casación 895/05 ) , 2 de noviembre de 2009 ( RJ 2010, 1247 ) (casación 3946/05 ) , 25 de marzo de 2010 ( RJ 2010, 4543 ) (casación 5635/06 ) , 16 de diciembre de 2010 ( RJ 2011, 1370 ) (casación 5517/07 ) , 22 de marzo de 2011 (casación 5516/07 ) , 26 de abril de 2011 (casación 2252/07 ) y 22 de julio de 2011 ( RJ 2011, 6803 ) (casación 4250/07) .

*Las cosas son distintas cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable*. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección, conforme a lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (RCL 1998, 959) . A este supuesto se refiere la sentencia de esta Sala de 3 de julio de 2009 ( RJ 2009, 5902 ) (casación 909/2005 ) de la que reproducimos las siguientes consideraciones:

<< (...) Esta clasificación establecida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998, 959) , sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones aplicable al caso y al margen de su modificación (como antes lo hicieron los artículos 80 b/ de la Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976 , 1192) , 24 b/ del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978 , 1965) , 12 de la Ley del Suelo de 1992 ( RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485) ) viene reservada para aquellos terrenos en los que concurren una serie de valores a proteger tales como, por lo que hace a este caso, los paisajísticos, u otros como los históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. *De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (...) como suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado, pues en el mismo se dispone que "tendrán la condición de suelo no urbanizable (...) los terrenos en que concurra alguna de las siguientes circunstancias"*. *El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado* .

En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse <<en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que *tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos* >> ( STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación nº 3865/2003 en la que aparece subrayado el texto que hemos transcrito).

Estos mismos razonamientos aparecen reiterados en nuestra sentencia de 12 de febrero de 2010 ( RJ 2010, 1513 ) (casación 365/06 ) , en la que se recuerda, además, que el mencionado artículo 9.1 tiene el carácter de norma básica según la disposición final única de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998, 959) .

Pero la clasificación reglada o ex lege del suelo no urbanizable no opera únicamente respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (RCL 1998, 959) , esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial. En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada



por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (RCL 1998, 959) (es decir, cuando se trate de terrenos " que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público") . Sin embargo, como señala la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 2010 (casación 5335/06 ), aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 ( artículo 9.2 de la Ley 6/1998 (RCL 1998, 959) , primer inciso). En este segundo caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección -supuesto del artículo 9.1- sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación.

*En ese esquema establecido en la normativa estatal -que dado su carácter de norma básica es de obligada observancia- deben encontrar acomodo las diversas categorías de suelo no urbanizable que contemple la legislación urbanística (autonómica), en este caso la de Andalucía, por más que ésta utilice una sistemática distinta a la de aquélla y presente entremezclados, como si fueran equivalentes, supuestos en los que la clasificación de suelo no urbanizable es reglada (no urbanizable de especial protección) junto a otros en los que es discrecional (no urbanizable común) .".*

Dado ese carácter reglado del SNUEP su clasificación como tal no podrá variarse por el planificador en tanto no desaparezcan los valores que la justificaron. Así lo establece la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección 5ª) de 22 de julio de 2011 dictada en recurso de casación núm. 4250/2007 en la que se razona que " Si tal es la naturaleza reglada de la decisión que comporta esta clase de suelo, ni que decir tiene que tal situación ha de mantenerse mientras subsistan los valores que se pretendían proteger. Dicho de otro modo, el cambio de clasificación de esa categoría reglada, de suelo no urbanizable protegido por los valores agropecuarios a urbanizable, sólo puede fundarse, motivadamente, sobre la desaparición de los valores que determinaron su clasificación como suelo no urbanizable protegido o, en su caso, el error en que se hubiera incurrido al establecer tal clasificación . En este sentido, venimos declarando, por todas, Sentencia de 25 de octubre de 2006 ( RJ 2003, 764) (recurso de casación nº 3713/2003 ) que << no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles >>".

Sentado lo anterior, el éxito del motivo de impugnación que analizamos tiene por presupuesto que en el documento de Modificación que analizamos se haya operado una descatalogación o desclasificación de terrenos no urbanizables categorizados hasta entonces como de especial protección, circunstancia que no se ha producido.

En efecto, por virtud de la Modificación nº 8 no se operan cambios en cuanto al ámbito y localización de los terrenos que vienen siendo calificados como SNUEP, que por tanto se mantiene inalterable; por el contrario, únicamente se modifica el régimen de protección de los mismos, principalmente en lo relativo a distancias de edificaciones o instalaciones a riberas de ríos y arroyos (artículo 2.4.3.1.6), y a carreteras, vías pecuarias, y caminos (artículo 2.4.3.1.7).

Así, en el caso de las Riberas de ríos y arroyos (artículo 2.4.3.1.6), y junto a la remisión a la legislación sectorial sobre aguas en orden a su delimitación, y a las zonas de servidumbre y policía, la modificación consiste: de un lado, en estar a la normativa sectorial vigente en materia de aguas y dominio público hidráulico en lo que se refiere a la distancia que deberán guardar las de edificaciones o instalaciones al borde del cauce aparente (antes de la modificación esta distancia, a tenor del referido artículo, no podía ser inferior a 100 m.); y de otro, en la posibilidad de que excepcionalmente el Ayuntamiento pueda admitir "modificaciones de este paisaje natural existente cuando ello resulte imprescindible para la ejecución de obras públicas o particulares de interés público, previa valoración de su incidencia hidráulica y ambiental, y si la obras incluyen las medidas correctoras y compensatorias oportunas.", añadiendo que "cualquier actuación que se pretenda desarrollar en estas zonas debe contar con informe previo favorable de la Administración Hidráulica competente según la legislación vigente en materia de aguas."



Y en lo que se refiere a la Protección de carreteras, vías pecuarias y caminos públicos (artículo 2.4.3.1.7), la Modificación comporta, según se ha visto: la remisión a las legislaciones sectorial estatal y autonómica sobre carreteras al respecto de su régimen de protección y autorizaciones, para zonas de dominio público, de servidumbre, de afección y de línea límite de edificación; la remisión, igualmente, a la legislación sectorial sobre vías pecuarias en orden a su régimen de protección y autorizaciones; y una previsión específica atinente a la protección del resto de caminos públicos del término municipal de Carmona, sobre distancias mínimas de edificación.

No mediando por tanto la alegada vulneración del Texto Refundido de la Ley del Suelo en el aspecto analizado, el debate se traslada a la justificación de las modificaciones operadas al amparo del documento impugnado, cuestión que seguidamente valoraremos.

**QUINTO** .- Para resolver los argumentos impugnatorios articulados en torno a la pretendida falta de motivación de la Modificación nº 8 impugnada resulta obligado traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el particular que - partiendo de la premisa de la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de su potestad planificadora, siempre dentro de los márgenes establecidos por la normativa aplicable- se plasma muy resumidamente: en que la misma debe justificarse suficientemente bajo criterios de racionalidad y logro del interés general en la Memoria del documento; en que la motivación debe ser más rigurosa en supuestos (como el de autos) de modificaciones puntuales que de revisiones del planeamiento; y en que tal motivación debe ser igualmente reforzada cuando resultan afectados suelos no urbanizables especialmente protegidos.

Así, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Sección 5ª) de 16 de abril de 2015, recaída en recurso de casación núm. 3068/2012 , expresa entre otras consideraciones:

"Como recuerda nuestra sentencia de 4 de diciembre de 2014 (RJ 2014, 6504) (casación 1527/2012) "Esta Sala del Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto en numerosas sentencias ---sirvan de muestra las SSTS de 9 de marzo de 2011 (RJ 2011, 1297) (casación 3037/2008 ) , 14 de febrero de 2007 (RJ 2007, 4214) (casación 5245/2003 ) y 28 de diciembre de 2005 (RJ 2006, 4282) (casación 6207/2002 )--- que *la potestad para revisar o modificar el planeamiento es discrecional (ius variandi), de modo que, dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable , el planificador urbanístico dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público. Libertad de criterio ---no condicionada por derechos adquiridos, ni por compromisos convencionales anteriores de la Administración---*, que no puede ser sustituida, en su núcleo de oportunidad, por la distinta opinión o voluntad de los particulares, ni por la decisión de los órganos jurisdiccionales ( artículo 71.2 de la LRJCA ).

*Por ello se ha insistido también en que el éxito de la impugnación que se dirija contra el ejercicio de tal potestad tiene que basarse en una actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido en error, o ha actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad y la seguridad jurídicas, o con desviación de poder, o, en fin, con falta de motivación en la toma de sus decisiones ; directrices, todas ellas, condensadas en el artículo 3, en relación con el 12, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana , aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (RCL 1976, 1192) (TRLS76), artículos coincidentes con los 2 y 3 del vigente Texto Refundido de la Ley 8/2007, de 28 de mayo (RCL 2007, 1020) , de Suelo, aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio (RCL 2002, 1260) (TRLS08).*

....

En las SSTS de 30 de septiembre de 2011 (RJ 2012, 1042) (Recurso de casación 1294/2008 ) y 20 de noviembre de 2012 SIC (RJ 2012, 10913) (Recurso de casación 6943/2010 ) , que citan otras anteriores se ha puesto de manifiesto:

"Son acertadas, pues, las consideraciones que se contienen en la sentencia del Tribunal a quo sobre la necesidad de que las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, compatibles con la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo en la que, de forma reiterada, queda señalado que las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, *sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional , evitando la especulación ---sirvan de muestra las SSTS de 24 de marzo de 2009 (RJ 2009, 1709) (casación 10055/2004 ) , 30 de octubre de 2007 (RJ 2008, 1327) (casación 5957/2003 ) y 26 de julio de 2006 (RJ 2006, 6330) (casación 2393/2003 )---*.

( ...) Siendo esto así, *en tales modificaciones la exigencia de la motivación y justificación de la mejora para el interés general reviste una especial exigencia , como dijimos en la STS de 16 de diciembre de 2010 (RJ 2010, 9142) (Recurso de Casación 5716/2006 ) en la que señalamos que "si el legislador dispone tan singulares*



requerimientos para las modificaciones que afecten a la localización o extensión superficial de zonas verdes es precisamente porque considera que la modificación puntual así cualificada, por una parte, exige una especial justificación".

Muy recientemente en nuestra STS de 13 de junio de 2011 (RJ 2011, 5264) , Recurso de casación 4045/2009 , Fundamento de Derecho Décimo —a propósito de la motivación del cambio de uso de una parte de zona verde pública a dotacional educativo para la construcción de una nueva Biblioteca Central en Sevilla—, y a la que siguieron otras SSTS respecto del mismo objeto, señalamos que "esta amplia discrecionalidad se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes, como es el caso. Y decimos que se reduce el "ius variandi" porque las zonas verdes siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, que introducía una serie de garantías tendentes al mantenimiento e intangibilidad de estas zonas, e impidiendo que fueran borradas del dibujo urbanístico de ciudad, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general".

Igualmente se insiste en la necesidad de huir de motivaciones meramente formales o huecas, más bien sustentadas en el ámbito de la semántica que en el de la realidad de los intereses generales de los habitantes de un municipio. Así, en la STS de 28 de septiembre de 2012 (RJ 2012, 9762) expusimos:

"Quizás se parte, en las resoluciones impugnadas en la instancia, de una premisa inexacta como es considerar que la falta de justificación en ese cambio de clasificación urbanística es un mero defecto formal que puede subsanarse "a posteriori" tras la nulidad declarada judicialmente.

Conviene reparar a estos efectos que esa carencia reviste un carácter esencial y sustantivo pues afecta a la comprensión e impugnación del propio cambio normativo. Y sabido es que los trámites tienen un carácter medial o instrumental al servicio de una finalidad que en este caso, insistimos, se conecta con las garantías del ciudadano y la relevancia del medio ambiente, atendida la naturaleza del cambio de clasificación realizado.

*No resulta preciso insistir, en este sentido, en la importancia, trascendencia y garantía que para los ciudadanos tiene la justificación expresada en la memoria del plan, para dar sentido a las determinaciones urbanísticas que introduce o modifica el planificador , como sucede con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable. Únicamente puede combatirse aquello que se conoce y cuando se comprenden las razones por las que se realiza tal innovación. Y con mayor intensidad si ello tiene repercusión significativa sobre el medio ambiente".*

También se ha afirmado en la jurisprudencia de esta Sala y Sección la necesidad de que el cumplimiento de este requisito teleológico se justifique y motive convenientemente en la Memoria del instrumento de planeamiento ( STS de 20 de octubre de 2003 ), *siendo más exigente y pormenorizada la necesidad de motivación a medida que se reduce el ámbito de la innovación del planeamiento, más rigurosa en supuestos de modificaciones puntuales que de revisiones del planeamiento .*

En concreto, esta Sala se ha pronunciado con reiteración acerca de la necesidad de motivación de los Planes de urbanismo.

Así, en la STS de 5 de junio de 1995 (RJ 1995, 4941) , Recurso de Apelación 8619/1990 (reiterando lo dicho, entre otras, en las SSTS de 25 de abril , 9 de julio y 20 de diciembre de 1.991 , 13 de febrero , 18 de mayo y 15 de diciembre de 1.992) , advertimos sobre el carácter trascendental de la motivación del planeamiento, declarando que "la amplia discrecionalidad del Planeamiento, conjunto normativo emanado de la Administración, con la repercusión que ello puede comportar en la regulación del derecho de propiedad — artículos 33.2 de la Constitución — justifica la necesidad esencial de la motivación de las determinaciones del planeamiento..."; y, en la más reciente STS de 26 de febrero de 2010 (RJ 2010, 4108) , Recurso de casación 282/2006 , indicamos que "... el control de la discrecionalidad administrativa en el orden urbanístico, ... impone que en el ejercicio de potestad discrecional, como presupuesto de legitimación, se han de explicar las razones que determinan la decisión. Y ésta justificación ha de hacerse con criterios de racionalidad expresados en la memoria. Sólo así podremos diferenciar la discrecionalidad de la pura arbitrariedad". Por su parte, en la STS de 4 de febrero de 2011 (RJ 2011, 556) , Recurso de casación 194/2007 , se expuso que "... la motivación que se contiene en la Memoria de la modificación puntual constituye una garantía primaria frente a la arbitrariedad en las determinaciones del planeamiento ...".

*En función del contenido de la motivación, hemos declarado que la motivación del planificador general ha de ser más precisa e intensa cuanto más reducido sea el ámbito territorial afectado por la ordenación . En consonancia con tal criterio, cuando se trata de planeamiento general o sus revisiones, como dijimos en la STS de 11 de abril de 2011 (RJ 2011, 3090) , Recurso de casación 2660/2007 " ... no cabe exigir una explicación pormenorizada de cada determinación, bastando que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta ...", mientras que cuando se trata de planeamiento de desarrollo o modificaciones puntuales del planeamiento general será necesaria una motivación más concreta y detallada ( SSTS de 25 de julio de 2002 (RJ 2002, 7484) ,*



Recurso de casación 8509/1998 , 11 de febrero de 2004 (RJ 2004, 1053) , Recurso de casación 3515/2001 y 26 de enero de 2005 (RJ 2005, 5669) , Recurso de casación 2199/2002 ).

*En fin, la importancia de la motivación en el ejercicio de esta potestad es explícitamente señalado en el artículo 3 del vigente TRLS08, al indicar que "El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve".*

....

Por otra parte no cabe tampoco desconocer que tratándose de la clasificación como suelo urbanizable no sectorizado de cuatro ámbitos que el anterior planeamiento clasificaba como suelo no urbanizable de especial protección, nos movemos en el ámbito de aplicación del principio de no regresión planificadora para la protección medioambiental (Cfr. STS de 30 de septiembre de 2011. (Casación 1294/2008 ); de 29 de marzo de 2012 (RJ 2012, 5623) (Casación 3425/2009 ); 10 de julio de 2012 (RJ 2013, 2346) (Casación 2483/2009 ) y 29 de noviembre de 2012 (RJ 2012, 11028) (Casación 6440/2010 ) y de de 14 octubre 2014 (RJ 2014, 5236) (Casación 2488/2012 ) que, por lo que aquí interesa, *comporta la exigencia de una especial motivación de las innovaciones de planeamiento que incidan sobre la calificación de las zonas verdes o la clasificación de los suelos especialmente protegidos* porque, como dijimos en nuestra sentencia de 30 de septiembre de 2011. (Casación 1294/2008 ) el citado principio de no regresión "nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de---o, de no poder alterar--- una clasificación o calificación urbanística --- como podría ser la de las zonas verdes--- directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso. En el Fundamento Jurídico anterior ya lo hemos mencionado, como principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental.(...)En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional ( artículo 45 Constitución Española ) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08 ), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos ---como serían las zonas verdes junto a los terrenos rústicos especialmente protegidos---, implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada en el marco de la potestad discrecionalidad de planificación urbanística de la que ---por supuesto--- se encuentra investido el planificador."

**SEXTO** .- En el caso sometido a nuestra consideración la justificación de la modificación recurrida se contiene en diversos apartados de la Memoria del documento impugnado.

La modificación del artículo 2.4.3.1.6 del Anexo a las NNUU del documento de Adaptación Parcial de las NNSS de Planeamiento a la LOUA se justifica en los siguientes términos:

*"Este artículo debe modificarse puntualmente en su apartado 2, dado que la prohibición total e indiscriminada de edificaciones e instalaciones a menos de 100 metros de cualquier cauce, tal y como se ha expuesto en los antecedentes, viene dando numerosos problemas en la tramitación de expedientes . Teniendo en cuenta, además, que en el momento actual la protección de los cauces y la prevención de riesgos de inundabilidad están suficientemente garantizadas por la legislación específica en la materia, tanto estatal como autonómica , se considera que esta limitación específica, establecida en 1983 por el planeamiento urbanístico municipal, ha quedado obsoleta y ya no es precisa para garantizar la integridad del dominio público ni para evitar, por sí misma, los riesgos de inundabilidad .*

*En consecuencia, se propone suprimirla y remitir, genericamente, a la legislación específica que establezca limitaciones en esta materia, recabando los correspondientes informes sectoriales precisos para la autorización de edificaciones e instalaciones afectadas .*

Asimismo, en virtud de los condicionantes introducidos por las Administraciones sectoriales informantes del documento de la presente Modificación aprobada inicial y provisionalmente, se elimina la referencia al plano 1a que aparece en los apartados 1 y 2 de este artículo

*Del mismo modo, con el fin de acomodar la redacción de dicho artículo a lo dispuesto en la legislación estatal sobre aguas y al reparto competencial diseñado por el ordenamiento jurídico vigente, se añaden los siguientes cambios :*

.apartado 1: se añade un inciso con el objeto de *aclarar el ámbito de aplicación* de este precepto se corresponde con los espacios definidos como riberas las zonas de servidumbre y policía por la legislación estatal de aguas



.apartado 4: se añade la *posibilidad excepcional de proceder a las modificaciones del paisaje natural de los márgenes de los cauces públicos -posibilidad contemplada expresamente por la legislación sectorial de aguas - sin renunciar por parte de la Administración municipal a la valoración de determinadas circunstancias (carácter público o interés público de la obra, incidencia hidráulica y ambiental, inclusión de medidas correctoras y compensatorias).*

.apartado 5: el *informe previo favorable* para todas las actuaciones previstas en este artículo habrá de ser emitido no ya por la Administración hidráulica autonómica sino por aquella que resulte competente según la legislación vigente en materia de aguas, tal y como reclama expresamente la *Confederación Hidrográfica del Guadalquivir*".

En lo que se refiere al apartado segundo del artículo 2.4.3.1.6, el régimen de protección que se establecía en la redacción anterior a la Modificación nº 8 ("*No se autorizará la construcción de edificaciones o instalaciones de cualquier a una distancia inferior a 100 m. desde el borde del cauce aparente clasificado como tal en el planos 1.a.*") era mucho más restrictivo que el resultante de esa Modificación, pues frente a aquella imposibilidad absoluta de construir a distancia menor de la indicada, la remisión en bloque a la legislación sectorial en materia de aguas y dominio público hidráulico implica la posibilidad de realizar construcciones dentro de esa franja de 100 metros, ya sea en la zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público o en la zona de policía de cien metros de anchura, en los términos y condiciones previstos en los artículos 7 y 9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, aludiendo en particular el apartado 1.c) del referido artículo 9 a las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.

Tan relevante alteración normativa no puede resultar amparada por una cuestión puramente administrativa e invocada con carácter principal (problemas en la tramitación de expedientes) que, además de no detallada, resulta del todo ajena a la finalidad de preservación del medio perseguida por la norma. Y lo propio cabe decir al respecto de la justificación señalada con carácter adicional (*en el momento actual la protección de los cauces y la prevención de riesgos de inundabilidad están suficientemente garantizadas por la legislación específica en la materia, tanto estatal como autonómica*), pues la adopción en su día por parte del planificador de una serie de medidas preventivas y protectoras en ámbitos de SNUEP de mayor amplitud a la establecida en esa normativa sectorial respondía necesariamente a la presencia en ellos de una serie de valores que precisaban de aquéllas para tal fin, de tal suerte que sólo la pérdida de los mismos o la superposición de otros de mayor entidad justificarían la modificación de esas medidas.

Esto es, la decisión del planificador en este punto ha de ser el resultado de una evaluación concreta de las razones que dieron lugar en su momento al establecimiento de las importantes limitaciones contenidas en el apartado 2 del artículo 2.4.3.1.6, de los objetivos perseguidos con ellas (ya sea la integridad del dominio público, el evitar riesgos de inundabilidad, y/o la preservación del paisaje y de los valores ribereños hasta el límite espacial indicado), de modo y manera que sería la superación de las mismas las que determinarían esa obsolescencia a que aluden la memoria, y no la mera circunstancia de la existencia de una normativa sectorial orientada a la protección del dominio público hidráulico. Esa específica motivación no se produce en nuestro caso.

Estos razonamientos no son sin embargo extrapolables a la modificación operada en el apartado cuarto del artículo 2.4.3.1.6 (tampoco incide en ella especialmente la demanda), en este caso suficientemente motivada habida cuenta que: de una parte, porque la excepción que en ella se establece a la regla general de la inalterabilidad del paisaje natural de los márgenes de los cauces públicos ya se contempla para supuestos específicos en la legislación sectorial (así, por ejemplo, en el párrafo segundo del artículo 7.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico se establece la posibilidad de autorizar talas de especies arbóreas en zona de servidumbre, mientras que el artículo 9 del mismo cuerpo reglamentario se refiere entre otras actividades a alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno y a extracciones de áridos); y de otra, porque se trata de una posibilidad excepcional que queda sujeta además a una serie de condicionantes (vinculación a obras de interés público, evaluación hidráulica y ambiental, e inclusión de medidas correctoras y compensatorias) acordes con la protección de estos ámbitos y con su clasificación.

**SEPTIMO** .- La modificación del artículo 2.4.3.1.7 del Anexo a las NNUU del documento de Adaptación Parcial de las NNSS de Planeamiento a la LOUA se razona así en la Memoria de la Modificación nº 8:

"Igual que se ha expuesto en cuanto a la protección urbanística de riberas de ríos y arroyos, las limitaciones específicas establecidas en este artículo 2.4.3.1.7, en lo referente a la protección de Carreteras, resulta obsoleta e innecesaria, dado que existe legislación específica en la materia, estatal y autonómica, que garantiza, por sí misma, la protección que precisas estos dominios públicos y la funcionalidad de sus infraestructuras viarias .





Por su parte, las Vías Pecuarias también disponen de una legislación específica que, igualmente, hacen innecesarias otras determinaciones urbanísticas municipales .

Por último, la red de caminos públicos sí necesita una regulación propia en el planeamiento municipal que permita que las edificaciones y cerramientos de las fincas colindantes guarden unas distancias mínimas tales que se preserve su funcionalidad y la integridad del dominio público, teniendo en cuenta que, mediante la regulación complementaria incluida en el artículo 20, se garantiza la condición de edificación aislada que requiere el artículo 57 para las edificaciones en suelo no urbanizable y, en todo caso, también se previene el riesgo de formación de núcleos o asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable, en condiciones similares a las que preveían el texto de las Normas Subsidiarias de 1983 que ahora se modifica .

Por coherencia, estas mismas limitaciones específicas a

aplicables a los caminos públicos deben hacerse extensivas a las vías pecuarias, sin detrimento de la aplicación de su legislación sectorial .

Todo ello hace preciso una modificación íntegra de este artículo 2.4.3.1.7 que remitirá a la aplicación de las legislaciones específicas a la hora de autorizar construcciones, edificaciones e instalaciones en estos suelos no urbanizables de especial protección, y, en consecuencia, a la necesidad de disponer de los correspondientes informes de las Administraciones Sectoriales competentes . Además, en cuanto a la protección de caminos, incluidas las vías pecuarias, se hace una nueva regulación, más simple y ajustada a la realidad del Municipio, de las distancias admisibles para edificaciones y cerramientos, nuevos y existentes .

Asimismo, nuevamente en virtud de los condicionantes introducidos por las Administraciones Sectoriales informantes del Documento de Aprobación inicial de la presente modificación, se añade un párrafo segundo al apartado 1 de este artículo, para recoger expresamente la legislación que actualmente afecta a las Carreteras del Estado y los artículos de la misma que señalan las distancias correspondientes a las distintas zonas de protección de dichas vías " .

A nuestro entender la modificación de este artículo adolece de la misma falta de justificación a la que aludíamos en relación con el apartado segundo del artículo 2.4.3.1.6. Al igual que allí sucedía también en el caso de este artículo 2.4.1.3.7 el régimen de protección que en él se establecía es más amplio que el previsto para carreteras y vías pecuarias en la legislación sectorial (a la que se remite la nueva redacción) y para los caminos vecinales en el precepto ya modificado.

Así, en lo que respecta a la Protección de carreteras basta examinar la regulación contenida en la normativa de planeamiento hasta ahora vigente sobre la denominada franja de influencia que alcanzaba una distancia de 200 o 100 metros sobre el eje de las vías de tránsito (según se trate de carretera nacional o autonómica, respectivamente) y para la que se preveía únicamente la construcción de viviendas ligadas a explotación agrícola, pecuaria, forestal o extractiva y de edificaciones propias de estas explotaciones y con el cumplimiento -para el caso de las viviendas- de los requisitos que el precepto enunciaba.

Por contra, en el caso de la legislación estatal ( Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras), se establecía en su artículo 25.1 una línea límite de edificación ("desde la cual hasta la carretera queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes") situada "a 50 metros en autopistas, autovías y vías rápidas y a 25 metros en el resto de las carreteras de la arista exterior de la calzada más próxima, medidas horizontalmente a partir de la mencionada arista", de suerte que todo lo que quedara fuera de esos metros no quedaba afectada por tal limitación; mientras que en el caso de la legislación autonómica ( Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía), la zona de no edificación se fijaba (artículo 56 ) en 100, 50 o 25 metros según las características de la carretera, con la misma consecuencia acabada de indicar al respecto de las carreteras estatales.

En lo que a las Vías pecuarias se refiere el precepto preveía en su apartado 3 unas fajas de defensa de 15 metros de distancia mínima de la edificación al eje de la vía y de 10 metros de distancia mínima de los cerramientos al borde de la vía. Tal limitación, sin embargo, como tampoco la del apartado cuarto de la misma norma, no se contempla en la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, ni en el Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio, que en este punto se centran en procurar la integridad de las vías pecuarias y en regular el régimen de ocupación, aprovechamiento y usos compatibles y complementarios sobre ellas (artículos 46 y ss del citado Reglamento andaluz).

Finalmente, en lo atinente a la protección de caminos públicos, frente a la limitación impuesta en el precepto antes de su reforma para las fajas de defensa en términos coincidentes con las vías pecuarias, su modificación reduce las distancias que establecían fijándolas en dos veces la altura edificada y nunca menos de 5 metros



para el caso de edificaciones, y en una vez la altura y nunca menos de 2 metros para el caso de cerramientos cerramientos, construcciones o instalación privadas.

A partir de lo expuesto debemos reiterar lo antes expuesto al respecto de las riberas de ríos y arroyos, insistiendo en que de acuerdo con la jurisprudencia más arriba expuesta el carácter de modificación puntual del planeamiento del documento impugnado, y la afectación que esta comporta al régimen de protección de terrenos no urbanizables especialmente protegidos, imponían al planificador una específica y más amplia motivación que justificada, objetiva y documentadamente explicara el por qué de la minoración de aquellas que se establecieron en aras a su preservación cuando no consta la pérdida por los suelos afectados de los valores que las determinaron; sin que por tanto sea bastante para tal efecto la pura remisión a la normativa sectorial sobre esta materia.

**OCTAVO** .- La modificación del artículo 20 de las Normas Urbanísticas se justifica en la Memoria de este modo:

*" La experiencia de aplicación de este artículo 20, desde hace décadas, se ha mostrado excesivamente restrictivo e impide la regularización de numerosas actividades existentes . Dado que cada actividad, en función de sus características, está, en el vigente marco jurídico, obligada a someterse, en su caso, a un procedimiento ambiental que garantiza la protección del entorno de estas actividades, en determinados casos resulta innecesario restringir en exceso las distancias a linderos y, por tanto, es aconsejable modificar la redacción de este artículo 20, sin que ello suponga una reducción de garantías que podrán quedar mejor ajustadas en cada caso mediante los correspondientes procedimientos ambientales establecidos para cada actividad*

*No obstante lo anterior, la nueva regulación mantiene a salvo la condición de edificación aislada que requiere el artículo 57 para las edificaciones en suelo no urbanizable, e incluso las mejoras respecto a la regulación anterior, puesto que en el planeamiento actual sólo se garantizan distancias entre edificaciones de 25 a 40 metros, según la zona del término municipal (en el colindante podría existir una edificación antigua cercana o incluso pegada a linderos), mientras que en la actual estas distancia mínimas entre edificaciones quedarían garantizadas en 50 y 80 metros, respectivamente. Igualmente se garantiza que se evita el riesgo de formación de núcleos o asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable, en condiciones similares a las que ya prevenían el texto de las Normas Subsidiarias de 1983 que ahora se modifica*

Además, se aprovecha la presente modificación para actualizar las referencias legales contenidas en este artículo 20....".

La reforma operada en este precepto se refiere (junto a la adición de distancias mínimas de nuevas edificaciones hacia las ya existentes): por un lado a las dimensiones de la parcela edificable, que ahora se obvian (antes de la reforma debía tener una superficie igual u superior a 35.000m<sup>2</sup> y lados de dimensión mínima 100 m. en el ámbito de Terrazas y Balcones, y una superficie igual o superior a 50.000m<sup>2</sup> y lados de dimensión mínima 150 m. en el ámbito de Vega y Campiña); y por otro a la distancia mínima de edificaciones e instalaciones a linderos, ahora fijada en dos veces su altura y nunca menos de 5 metros (antes de la reforma se fijaba en 5 o 40 metros según se tratara del ámbito de Terrazas y Balcones o de Vega y Campiña, respectivamente).

Ciertamente el artículo alude a actuaciones de interés público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable previstas en el artículo 42 la LOUA de acuerdo con los condicionantes que en él se establecen, incluida la no inducción a la formación de nuevos asentamientos. Sin embargo, debe recordarse que conforme al apartado 2 del artículo 20 modificado las nuevas condiciones que se establecen en su apartado primero se exigen para todo el suelo clasificado como no urbanizable " esté o no categorizado como suelo no urbanizable de especial protección ", lo que implica que para este último caso (SNUEP) se hacía precisa una motivación reforzada y en detalle (que aquí no ha tenido lugar) que explicara razonada y objetivamente el por qué de la minoración de los requisitos para autorizar ese tipo de actuaciones en la indicada categoría de suelo no urbanizable dado su carácter de especialmente protegido por razón de los valores y características que atesora determinantes de esa inalterada categorización.

Una última consideración en torno al modificado de este artículo 20. El mismo fue incorporado en la aprobación provisional tercera del documento afirmándose en él -siguiendo el informe del Departamento de prevención Ambiental de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, de fecha 29 de mayo de 2013- que esta modificación del planeamiento "no debía someterse al trámite de Evaluación de Impacto Ambiental de la ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, porque si bien afecta estrictamente al suelo no urbanizable, se trata de un cambio en el articulado de las normas que no implica la modificación de la clasificación urbanística de los suelos, ni altera el modelo territorial de la ordenación del municipio, manteniéndose en todo caso la protección que la legislación sectorial establezca en cada caso".



Frente a dicha aseveración debemos recordar que el artículo 40 de la referida Ley 7/2007 establece en el párrafo segundo de la letra b) de su apartado 2 que "en todo caso, se encuentran sometidas a evaluación ambiental estratégica ordinaria las modificaciones que afecten a la ordenación estructural relativas al suelo no urbanizable , ya sea por alteración de su clasificación, categoría o regulación normativa"; mientras que el artículo 10.1.A) de la LOUA incluye dentro de las determinaciones de ordenación estructural que han de incorporarse a los Planes Generales de Ordenación Urbanística en todos los municipios a la "Normativa de las categorías del suelo no urbanizable de especial protección, con identificación de los elementos y espacios de valor histórico, natural o paisajístico más relevantes; la normativa e identificación de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado, a los que se refiere el artículo 46.1.g) de esta Ley , y la especificación de las medidas que eviten la formación de nuevos asentamientos ." (letra h)).

De ahí que encontrándonos ante una norma (el artículo 20 modificado) que afecta a todo el suelo no urbanizable del municipio (de especial protección o no) y que incorpora medidas específicas orientadas a evitar nuevos asentamientos en él (como explícitamente se admite en la Memoria), habrá de concluirse en consonancia con la normativa que acabamos de transcribir que dicho precepto afecta a la ordenación estructural de Carmona relativa al suelo no urbanizable y por consecuencia su reforma en los términos señalados obligaba a la sustanciación de ese procedimiento de evaluación ambiental; trámite esencial que en este caso ha sido obviado, lo que ha determina en consecuencia la nulidad del acuerdo impugnado.

Por lo expuesto, y sin necesidad de entrar a analizar el resto de la argumentación impugnatoria articulada en la demanda, procede estimar el recurso anulando y dejando sin efecto la Resolución impugnada.

**NOVENO** .- Con respecto a las costas procesales, y conforme a lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998 reguladora de esta Jurisdicción, procede su imposición a las partes demandadas.

No obstante esta Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese artículo 139 de la LJCA , fija en 1.500 euros la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos, atendiendo a tal efecto a las circunstancias del asunto, a la actividad procesal de la parte recurrente, y a la dedicación requerida para su desempeño.

En atención a lo expuesto y en nombre de S.M. EL REY

## FALLAMOS

Que estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Federación Ecologistas en Acción-Sevilla contra la Resolución citada en el Fundamento de Derecho primero de esta Sentencia, debemos anular y dejar sin efecto dicha Resolución por no ser ajustada a Derecho. Se imponen a las partes demandadas las costas procesales causadas en los términos señalados en el Fundamento de Derecho noveno.

Firme que sea la presente, junto con una copia de la Sentencia, remítase el expediente administrativo al órgano de su procedencia a los efectos oportunos.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia puede haber recurso de casación a preparar por escrito ante esta Sala, si concurren los requisitos de los arts. 86 y ss. de la LJCA , en el plazo de 30 días contados desde el siguiente a la notificación de la presente resolución.

Así, por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos