



Roj: **STS 1385/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1385**

Id Cendoj: **28079130052023100043**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **22/03/2023**

Nº de Recurso: **1451/2022**

Nº de Resolución: **381/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **INES MARIA HUERTA GARICANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 1550/2021,**
ATS 7943/2022,
STS 1385/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 381/2023

Fecha de sentencia: 22/03/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1451/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/01/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1451/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 381/2023

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D.^a Inés Huerta Garicano

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 22 de marzo de 2023.

Esta Sala ha visto los recursos de casación (tramitados bajo el número 1.451/22), interpuestos, respectivamente, por la Letrada de la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**, en la representación que legalmente ostenta; por el Procurador D. Jorge Deleito García, actuando en nombre y representación del **EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CÁCERES, y "PARQUE SOLAR CÁCERES"**, representado por la Procuradora Dña. Nuria Munar Serrano, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Extremadura nº 566/21, de 30 de diciembre, por la que, con estimación del P.O. 85/21, anuló la Resolución -1 de diciembre de 2020 (DOE del día 17)- de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Comunidad Autónoma que había aprobado definitivamente una modificación puntual del Plan General Municipal, promovida por "Parque Solar Cáceres, S.L.", para regular la instalación de plantas para la producción de energía fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos.

Compareció como parte recurrida la ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURAEZA Y LOS RECURSOS DE EXTREMADURA (ADENEX), representada por el Procurador D. Eloy Hernández Paz.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Antecedentes:

1.- El PGOM de Cáceres fue aprobado el 30 de marzo de 2010. El 26 de septiembre de 2019, "PARQUE SOLAR CÁCERES, S.L." solicitó la modificación puntual del art. 3.4.39 de las Normas Urbanísticas, de naturaleza estructural, presentando documento ambiental estratégico que fue informado favorablemente por la Comisión Informativa de Urbanismo, Patrimonio y Contratación del Ayuntamiento en sesión de 14 de noviembre de 2019.

2.- Su objeto era la introducción de variaciones en la regulación de las instalaciones de planta para la producción de energía solar fotovoltaica en el Suelo No Urbanizable (SNU) de Protección de Llanos, eliminando las limitaciones de extensión y potencia originarias, pero excluyendo de la modificación toda la superficie ZEPA-ZIR "Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes" y "Sierra de San Pedro".

3.- En el Suelo No Urbanizable de Protección Llanos, afectado por la zona de protección 3 y 4 ZEPA-ZIR Llanos de Cáceres, así como las zona de protección 3 ZEPA-ZIR Sierra de San Pedro, se permitía -con la limitación de 5 Mw y/o 10 Has. por instalación-, el establecimiento de plantas solares fotovoltaicas, siempre sin vegetación arbórea y que no se viera afectada por el resto de limitaciones concurrentes, **quedando prohibidos otros nuevos usos de interés público.**

4.- Tramitado el expediente, la Dirección General de Sostenibilidad (Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Junta de Extremadura) formuló informe ambiental estratégico (de conformidad con lo previsto en el art. 49 de la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el que se decía que, al no tener efectos **significativos** sobre el medio ambiente, no resultaba necesario su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria) de la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres, por la que se pretendía complementar puntualmente ciertos elementos de las determinaciones de carácter estructural para una parte del territorio ordenado como Suelo No Urbanizable de protección Llanos (SNUP-LI), en todo el término municipal, excluyendo las áreas de dicha categoría incluidas en Red Natura 2000. **El área afectada cuenta con unas 17.562 ha de superficie, que no están incluidas dentro de la Red Natura 2000, pero es colindante con ella.**

5.- La Abogacía General de la Junta recabó informe técnico a la Dirección General de Sostenibilidad de la Junta sobre posibles infracciones de normas de protección ambiental y vulneración de procedimientos de evaluación ambiental estratégica: **a)** La modificación puntual no ha llevado a cabo una "adecuada evaluación" de las repercusiones sobre espacios incluidos en la Red Natura 2000 mediante el correspondiente informe de afección, pues el informe del Servicio de Protección de la Naturaleza y Áreas Protegidas carece de fundamentación, no se basa en datos objetivos y no puede ser considerado como informe de afección a RN 2000. Según el Informe, dentro del procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada iniciada por el Promotor el 20 de noviembre de 2019, se confirió traslado para alegaciones a cuantas Administraciones, organismos y personas interesadas identificadas. Analizó la Modificación Puntual propuesta y de su contenido entendía que no era susceptible de afectar de **forma apreciable** los lugares incluidos en la Red Natura 2000.



Tiene, dice el informe, el carácter legal de informe de afección a la Red Natura 2000. Este informe de afección se incorpora a la correspondiente evaluación ambiental simplificada de la Modificación. En relación a qué puede entenderse por "adecuada evaluación", *"el carácter significativo de las repercusiones sobre un lugar de un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de dicho lugar o no sea necesario para la misma, está relacionado con los objetivos de conservación de éste último. Por consiguiente, no cabe considerar que el plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener una repercusión sobre éste, no puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar."* La modificación propuesta, se dice, no compromete los objetivos de conservación de los lugares incluidos en la Red Natura 2000, que se encuentran en el entorno por lo que la motivación del Informe de afección queda justificada. En todo caso el objeto de la evaluación ambiental estratégica y del informe de afección no es valorar la afección de los proyectos sino la Modificación puntual en sí misma. Dichas instalaciones estaban ya permitidas en el Suelo No urbanizable de protección de Llanos. Las plantas fotovoltaicas no generan vertidos, emisiones, ni residuos. No se consideran un uso industrial porque no modifican las características del suelo de forma irreversible y permanente y su reversión al estado original puede realizarse fácilmente. **No se da cambio de uso porque las actividades previas a la instalación se mantienen: el suelo sigue siendo rústico, compatibilizando el uso de pastizales y ganadero con la generación de energías renovables; no se introducen nuevos usos, permitiéndose, únicamente, la instalación de plantas de mayor superficie y potencia, lo que no tiene por qué suponer mayores efectos ambientales, pues de este modo puede evitarse el fraccionamiento de proyectos y la multiplicación de infraestructuras auxiliares, sin olvidar que cada proyecto concreto deberá evaluarse en las preceptivas evaluaciones de impacto ambiental, aparte de que las instalaciones de mayor potencia y superficie requieren una mayor garantía ambiental en el proceso de evaluación;**b) En relación con la pregunta sobre la inadecuación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica seguido por la Dirección General de Sostenibilidad (Resolución 20 de marzo de 2020, DOE de 5 de junio), se informa que al recaer la modificación puntual sobre un suelo que ya es rústico de protección, que no pertenece a la Red Natura 2000, excluyéndose expresamente los espacios que si pertenecen, la evaluación ambiental estratégica simplificada ha sido la adecuada dado que se considera que la Modificación Puntual es una modificación menor pues su objetivo es modificar las condiciones para la implantación de un tipo de uso en un tipo de suelo concreto, lo que no supone un cambio de las características estructurales. No puede olvidarse tampoco que en ese procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada se consultaron a las personas interesadas, Administraciones concernidas y a ADENEX; c) Sobre las alternativas de ubicación de las plantas en otro tipo de suelo, el informe técnico dice que el informe ambiental estratégico dio cumplimiento con lo dispuesto en el art. 50.1.b) de la Ley de Protección Ambiental de Extremadura.

6.- Por resolución -1 de diciembre de 2020 (DOE del día 17)- de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, se aprobó la modificación puntual, estableciendo medidas de protección para el casco urbano a fin de proteger su perímetro de crecimiento.

SEGUNDO.- La sentencia impugnada:

La sentencia recurrida -nº 566/21, de 30 de diciembre- de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres, con estimación del recurso interpuesto por ADENEX -sobre la base de una sentencia previa de 20/9/21 de la misma Sala (que parcialmente transcribe) en relación con una modificación puntual del mismo PGM de Cáceres (cuya conexión con el supuesto aquí examinado no se advierte, dados los muy diferentes supuestos de hecho de los que parten) la declaraba nula porque tenía por objeto la legalización de unas instalaciones de chatarrería en zona de protección, por falta de justificación del interés general de esa modificación puntual- declaró la nulidad de la resolución recurrida y, en lo que aquí interesa, porque << **No se justifica** en la tramitación de la modificación puntual del PGM de Cáceres **que la modificación responda verdaderamente al interés general y a las necesidades del municipio de Cáceres. No se hace referencia al interés general a lo largo de la tramitación del procedimiento.** Los intereses de las empresas que pretenden la instalación de plantas solares fotovoltaicas son legítimos, nadie duda de ello, pero **lo que no es viable es que la modificación del PGM de Cáceres se construya únicamente sobre la solicitud de una empresa solar fotovoltaica, a instancia de ella, y durante la tramitación no se compruebe, acredite y justifique en qué medida la modificación garantiza el cumplimiento del interés general, la protección del medioambiente y el principio de no regresión para modificar una importante superficie del PGM y admitir plantas solares fotovoltaicas de una potencia y extensión que antes no eran admitidas, la única motivación para la modificación del planeamiento es el objetivo mismo de la modificación. Es decir, se dice que hay que modificar los límites de extensión y potencia de las plantas solares fotovoltaicas, pero no se expone cual es la verdadera motivación, finalidad y objetivo de esta modificación desde el punto de vista del interés general. Y, como hemos dicho, la motivación no puede ser evitar que haya numerosas instalaciones o que puedan agruparse pequeñas instalaciones,** ya que, entonces, se admite una finalidad que es precisamente contraria a lo pretendido en

el PGM de 2010.El Documento Ambiental Estratégico no contempla plantas solares fotovoltaicas.

El Documento Ambiental Estratégico cuando analiza las zonas recoge que muchas de estas zonas, por la falta de vegetación, permiten una instalación, en gran parte de la zona, de plantas solares fotovoltaicas. Este análisis no responde a la finalidad que debe tener el Documento Ambiental Estratégico, sino a la finalidad de convencer de la aptitud de este suelo para el desarrollo de estas instalaciones.

Lo mismo sucede cuando se dice que el suelo de protección Llanos es adecuado al tratarse de un terreno que no tiene grandes desniveles, no es ZEPA y carece de suficiente vegetación, afirmaciones que no son compatibles con la protección y los intereses medioambientales que hicieron que este suelo esté protegido y constituya una zona de afección o influencia de las ZEPAS cercanas.

En cuanto a las alternativas, nada se dice durante la tramitación del procedimiento sobre la existencia de suelo urbanizable o suelo no urbanizable sin protección donde estas instalaciones puedan desarrollarse sin obstáculo. No se ofrece comparativa, alternativa o situación de los suelos del municipio y las posibilidades de desarrollo, haciéndose una modificación que el planificador consideró en 2010 inviable para este tipo de propuestas mientras que el planificador de 2020 las admite sin motivación o justificación suficiente en razón del interés general y la afectación estructural que conlleva del **planeamiento**.....

La conclusión es que no se motiva un interés general para aprobar la modificación puntual, salvo el interés privativo de la empresa promotora de la modificación y de otras similares para poder instalar plantas solares fotovoltaicas que actualmente no tienen cabida en el **planeamiento**.

El esgrimido interés público en la modificación de los usos en suelo no urbanizable protegido con el argumento de evitar la implantación de pequeñas instalaciones fotovoltaicas carece de suficiente justificación y motivación, suponiendo una evidente regresión en la protección de los valores ambientales que fueron expresamente reconocidos y protegidos, con el carácter de directriz esencial, en el Plan General Municipal aprobado en el año 2010>>.

TERCERO.- Preparación y admisión de los tres recursos de casación:

La representación procesal del **AYUNTAMIENTO DE CÁCERES**, preparó recurso de casación frente a la precitada sentencia, básicamente, por infracción de la jurisprudencia -con cita de diversas sentencias- relativa a la potestad de la Administración para modificar o revisar la ordenación urbanística, conocida como "ius variandi".

El art. 4 TRLSRU establece, efectivamente, que *"el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve"*. No obstante, la Sentencia ignora totalmente la motivación contenida en la Memoria, en la que se justifica, de forma pormenorizada y detallada, el interés público de la modificación.

La **JUNTA DE EXTREMADURA**, en el escrito de preparación denuncia que el fundamento del fallo se asienta en la consideración de que la motivación de las determinaciones del **planeamiento** aprobadas resulta insuficiente y no se ofrecen alternativas para la instalación de las plantas fotovoltaicas en suelo urbano o urbanizable. Además, entiende la Sala que la modificación de **planeamiento** responde exclusivamente al interés particular de una empresa del sector y la modificación no garantiza el cumplimiento del interés general.

De otro lado, sostiene el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que la revisión del Plan General Municipal de Cáceres (PGMCC) había establecido como directriz básica la no afección a los espacios protegidos por los Planes Rectores de Uso y Gestión aprobados el año anterior, de lo que concluye que la decisión innovadora del PGMCC implica una desprotección ambiental del suelo incluido en la categoría SNUP-LL (suelo no urbanizable protegido Los Llanos), que precisaría de un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas.

Se trata de ponderar aquel interés en la protección ambiental de los terrenos (no ZEPA) derivado de la ordenación urbanística con el interés general -también vinculado al medio ambiente- de promover sistemas limpios de producción de energía eléctrica (descarbonización), amén del interés general de garantía del abastecimiento de energía eléctrica (apartados 3º y 4º de la Memoria).

Como supuestos de interés casacional citó los arts. 88.3.a) y c) y 88.2.a) LJCA.

Por su parte, la representación de " **PARQUE SOLAR CÁCERES, S.L.**", formuló escrito de preparación en el que recordaba que la sentencia recurrida se fundamentaba, básicamente:



(i) "Ausencia de suficiente motivación para modificar el PGM de Cáceres en razón al interés general -salvo el interés privativo de la empresa promotora de la modificación (PARQUE SOLAR CÁ CERES)- y de alternativas a fin de que las plantas solares fotovoltaicas puedan desarrollarse en suelo que no sea SNUP.

(ii) La finalidad de la modificación del PGM de Cáceres no puede conducir a evitar que se autoricen más instalaciones o que puedan agruparse pequeñas instalaciones, ya que esta consecuencia es contraria a lo pretendido en el PGM de Cáceres de 2010.

(iii) La modificación del PGM de Cáceres es contraria a la directriz de no afección a los espacios protegidos regulados por los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). Considera que para afectar a esta directriz no se ha incluido en la modificación aprobada una motivación especial.

(iv) Se produce una desprotección ambiental del SNUP-LL, para lo cual debe exigirse un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada que estima que no concurre, de tal modo que el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración para ejercer el ius variandi en el **planeamiento** carece de justificación, lo que convierte la Modificación Puntual en nula de pleno Derecho".

Todo ello comporta Infracción de la jurisprudencia -que cita- sobre el principio de no regresión e infracción del art. 2.l) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética que identifica el principio de no regresión en "*la imposibilidad de no regresar de -o de no poder alterar- una clasificación o calificación urbanística (...) dirigida a la protección y conservación*", refiriéndose a "*actuaciones administrativas que conlleven la desprotección de todo o parte de esos suelos*". Todas prevén que las decisiones del planificador que impliquen desprotección de suelos han de contar con un plus de motivación a fin de acreditar las razones de interés general que lo justifican. Es **por eso necesario un pronunciamiento del Tribunal Supremo que precise su alcance** para supuestos como en el que nos ocupa, **en el que la modificación del planeamiento únicamente plantea, a partir de un uso ya permitido, la modificación de determinados límites en la amplitud formal del aprovechamiento, tratándose además de instalaciones que contribuyen al sostenimiento del medio ambiente.**

Como supuestos de interés casacional, cita los arts. 88.2 c) y g) y 88.3.a) LJCA, y subsidiariamente el 88.2 a) LJCA.

La Sala de instancia -auto de 16 de febrero de 2022- tuvo por preparados los recursos, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo, habiendo comparecido ante el Alto Tribunal en tiempo y forma tanto las partes recurrentes, como la recurrida.

La Sección Primera de esta Sala Tercera dictó -25 de mayo de 2022- **Auto de Admisión**, en el que sobre la base de la presunción de interés casacional prevista en el art. 88.3.c) LJCA, admitió a trámite los recursos, precisando que la cuestión que, entiende, tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste **en determinar si la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental.**

Siendo los artículos 45 de la CE, y 3, 4, 5.e), 7 y 22.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado son.

CUARTO.- Interposición de los recursos:

La **Junta de Extremadura**, en su escrito de interposición recuerda que la sentencia recurrida declaró la nulidad de la modificación puntual del PGM de Cáceres, aprobada definitivamente por resolución de 1 de diciembre de 2020, cuya finalidad era regular la instalación de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos (SNUP-LL) y establecer medidas de protección para el casco urbano respecto de estas instalaciones, debiendo destacar que se mantiene la clasificación del suelo como no urbanizable de protección y la calificación para uso específico de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica. La modificación tan solo innova el límite de 5 MW y /o 10 Ha para dicho uso en Suelo No Urbanizable Protección Llanos, uso que quedó siempre excluido para áreas afectadas por las ZEPA-ZIR "Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes" y "Sierra de San Pedro".

No implica, en ningún caso, la eliminación ni disminución de la protección; no modifica la clasificación ni la calificación del territorio afectado por la misma, con lo que se mantienen protegidos los valores naturales del mismo. Únicamente se introduce la potencialidad de desarrollar proyectos de generación de energía eléctrica



a partir de paneles fotovoltaicos, sin la limitación -5 MW o 10 Ha.- a la que acabamos de referirnos, cuya justificación es que tales límites habían devenido obsoletos y sólo afectaba a los terrenos **no** ZEPA, que quedaban exactamente en las mismas condiciones previas.

Tanto los informes técnicos municipales como el Informe Ambiental estratégico obrante en autos afirman que la Modificación Puntual no es aplicable a los espacios incluidos en la Red Natura 2000 ni en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura, pues se excluyen expresamente de la misma, sin que SNUP-LL (suelo no urbanizable protegido Los Llanos) se vea afectado por los Planes Rectores de Uso y Gestión aprobados el año anterior, ya que no se está levantando la protección establecida por los PRUG los cuales permanecen inalterables y a cuyos límites y protecciones la modificación no afecta, ya que su ámbito de aplicación está excluido de la modificación.

Conforme a la cuestión propuesta en el Auto de Admisión: *"determinar si la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de **planeamiento urbanístico** que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental."*, ha de entenderse que la modificación de usos no lo es en cuanto a calificación (usos permitidos) ni en cuanto a la intensidad (número y potencia de las instalaciones autorizables). Lo es en cuanto a las dimensiones que individualmente pueden tener.

La sentencia impugnada infringe los artículos 2 y 21 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en relación con los artículos 3 y 15 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. El artículo 2 de la ley citada establece como uno de los principios que han de regir las actuaciones derivadas de la misma y de su desarrollo el de no regresión. Principio que supone una suerte de obligación impuesta a los poderes públicos de no modificar o suprimir los estándares de protección ambiental de manera que no se produzca una disminución del nivel de protección establecido.

Pero, por otro lado, el artículo 21 de esa misma norma establece como objetivos la planificación y gestión territorial y urbanística, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, la consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático. Se impone pues una revisión de las normas de ordenación territorial y urbanística para poner en valor, en la toma de decisiones, la repercusión de éstas en el cambio climático.

El principio de no regresión no puede significar que las normas que afectan al medio ambiente no puedan cambiar. En ocasiones, este principio ha sido interpretado de forma extraordinariamente rigurosa, en el sentido de que no es posible modificar las normas cuando afectan al medioambiente, lo que lleva a posicionar éste por encima de todo lo demás y, por lo tanto, supone una clara limitación al legislador.

En este sentido el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 5 de noviembre de 2015 (núm. 233) afirma que tal posicionamiento supondría "atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador"; cuando, muy al contrario, "la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia" (STC 31/2010, 28 junio, FJ 6).

En palabras del Tribunal Constitucional, sobre la base del artículo 45 de la Constitución, la conservación, defensa y restauración del medio ambiente no pueden permitir la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección. **Afirmación que indudablemente apuntala esa idea de no regresión del medio físico frente a la idea, inviable, por otra parte, de no regresión del ordenamiento jurídico.**

Para el Tribunal Constitucional, **"esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente."**

Es una necesidad perentoria cambiar el modelo de producción de energía y ello conlleva resolver el problema de la ubicación de las plantas de producción de energía limpia, no contaminante, aprovechando los recursos naturales, lo que obliga al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos es no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente. Dimensión que inevitablemente evoca la idea de "no regresión", **aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico.** En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto



negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

La STS de 10 de febrero de 2016, que cita la sentencia impugnada, define el principio de no regresión como la imposibilidad de regresar -o de no poder alterar- una clasificación y calificación urbanísticas dirigidas a la protección del suelo. Y en este caso no se altera la clasificación ni la calificación del SNUP-LL del PGMCC.

La Sentencia de instancia no toma en consideración que la protección del suelo no depende en este caso de los usos que se permitan (ya estaban permitidos), sino de las condiciones de implantación. La inclusión de un nuevo uso no sólo no transforma el uso natural del suelo (continuará el aprovechamiento ganadero) sino que, si cabe, contribuirá a su protección al regular las condiciones de implantación, que es precisamente donde radica el nivel de tutela que se le dispensa.

La interpretación excesivamente formal del principio de no regresión que efectúa la sentencia de instancia vulnera el principio de descarbonización de la economía plasmado en el artículo 2.b de la Ley 7/2021 -vinculado también al principio de no regresión; apartado l]- y el artículo 21 de esa misma norma, que exige la consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística. **De este último precepto se deriva la obligación de integrar en los instrumentos de planificación y gestión las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.**

El principio de no regresión atañe a la conservación del medio ambiente, no a la conservación de la norma.

La Sentencia núm. 210/1990 de 20 diciembre, del Tribunal Constitucional contempla el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerte o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone; modificaciones que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes.

Se vulnera, además, el contenido de la cláusula stand-still, que no es otra cosa que el principio de no regresión, como afirma la Sentencia 233/2015 del Tribunal Constitucional, y en el mismo sentido la STS núm. 19/2012 que recordó las implicaciones que tiene este principio sobre los poderes públicos, y en particular, sobre las potestades discrecionales de las Administraciones Públicas.

Este principio se consolida como una suerte de obligación impuesta a los poderes públicos de no hacer y de no modificar o suprimir los estándares de protección ambiental que supongan una disminución del nivel de protección establecido. La anteriormente aludida Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2012 destaca que:

"Este principio de no regresión ha sido considerado como una cláusula de "status 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, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que si bien referido a modificación de zonas verdes, de que "la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga".

En todo caso, la vigencia de este principio no supone una perpetuidad de la normativa de protección medioambiental existente. Es decir, **la cláusula stand-still no impone el inmovilismo normativo, ni siquiera cuando la norma reduce puntualmente el estándar de protección, siempre que exista un interés público especialmente prevalente. En este caso ese interés prevalente es el medioambiente y la lucha contra el cambio climático.**

Hay numerosa Jurisprudencia sobre la referencia a la Memoria del **planeamiento**, o de sus modificaciones, como instrumento clave y esencial para la motivación de la actuación o transformación urbanística.

Y precisamente, en la Memoria se justifica adecuadamente esta modificación al declarar textualmente que "recae en parte del suelo clasificado/calificado como Suelo no Urbanizable de protección Llanos (SNUPLL). Suelo que no está incluido en las ZEPA-ZIR "Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes" y ZEPA-ZIR "Sierra de San Pedro" (aspecto éste en el que, dicho sea con todo el respeto, yerra la sentencia de instancia). Como añadidura se establecen condiciones generales para la protección de la ciudad de Cáceres respecto de la instalación de producción de energía solar".

En el apartado 4º de la Memoria, relativo a la eficiencia energética se afirma textualmente:



"4.- Eficiencia energética. -

a) Las determinaciones de diseño territorial y urbano fomentarán la implantación y el uso de las energías renovables y de los sistemas que favorezcan la eficiencia energética.

En este caso, las instalaciones de plantas solares fotovoltaicas en el territorio dan cumplimiento a este criterio de sostenibilidad, fomentando la implantación y uso de energía renovable...."

Más adelante, se añade:

"Esta Modificación se plantea para evitar la acumulación en exceso de pequeñas plantas fotovoltaicas que aun cumpliendo los requisitos actuales del PGM, configuren en la realidad una instalación mayor por la suma de sus recursos e infraestructuras; se pretende ordenar el desarrollo de estos proyectos, únicamente en el espacio más propenso para su emplazamiento, que de las categorías estudiadas, resulta por sus características topográficas, la incluida en el Suelo no Urbanizable de protección Llanos, excluyendo las ZEPA-ZIR "Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes", y ZEPA-ZIR, "Sierra de San Pedro", dentro del término municipal de Cáceres."

Y en el apartado 3.7 se justifica el interés público en los siguientes términos:

"Como ya se ha referido en este Documento, en el Título III de las Normas Urbanísticas (Régimen **Urbanístico** del Suelo), Capítulo 3.4 (Régimen del Suelo No Urbanizable), Sección Tercera (Condiciones Generales de los Usos), Apartado 3 (Actuaciones específicas de interés público) se incluye en el Artículo 3.4.23 (Instalaciones asimilables a otros servicios públicos) en donde se identifica la actividad sobre la que recae el objeto de esta Modificación (plantas solares fotovoltaicas) como Actuaciones específicas de interés público(3)."

El citado Artículo 3.4.23. Instalaciones asimilables a otros servicios públicos, establece entre otros servicios: Servicios urbanos (...) de titularidad privada, como la producción energética de carácter especial (parques eólicos, plantas solares. etc.), incluida la generación, redes de transporte y distribución.

Por tanto, el interés público ya está recogido en el propio P.G.M. que se modifica, donde se identifica la producción de energía eléctrica a partir de plantas solares como "Actuaciones específicas de interés público".

Interés general que, por otro lado, deriva de la propia normativa europea; y en particular, de la Directiva 2018/2021, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. La sentencia que impugnamos al no tener en cuenta dicho valor vulnera los artículos 3 y 15 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y que impone a los Estados miembros deberes específicos en relación con el incremento de la cuota de esta energía; y los artículos 2 ("El suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general") y 54 (1. Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, **a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso.**

2. Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando por razones de eficiencia energética, tecnológicas, o medioambientales sea oportuna su sustitución por nuevas instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas" (Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en los que se determina la utilidad pública de los proyectos de energías renovables).

La finalidad de la modificación es facilitar la implantación de plantas de energía fotovoltaica de dimensiones adecuadas a la demanda existente, adoptando con ello medidas para frenar el cambio climático. Y así se expresa en la memoria.

La razón de su emplazamiento en este SNUPLL radica en la incompatibilidad de estas instalaciones, por su extensión, con el medio urbano y porque el suelo no urbanizable común (sin protección) se halla prácticamente ocupado por instalaciones de diversa índole (incluidas plantas fotovoltaicas). Unido esto al interés público inherente, ex lege, a instalaciones de producción de energía basada en fuentes renovables y al mandato a los poderes públicos de promover el uso de estas fuentes para alcanzar el objetivo de descarbonización de la economía, el interés general resulta patente sin mayor esfuerzo de motivación.

No parece que sea exigible una motivación especial para lo que constituye un deber de los poderes públicos.

El Ayuntamiento de Cáceres, en su escrito de interposición abunda, en general, en los motivos de impugnación de la Junta. Recuerda que en lo que al objeto de este recurso interesa, la MP eliminaba dos limitaciones que existían para las plantas fotovoltaicas en esta zona: antes de la MP, este tipo de plantas tenían que ser de un máximo de 5 MW de potencia y/o tener una extensión máxima de 10 has. La MP eliminó ambas restricciones.



La sentencia consideró que tal modificación infringió el principio de no regresión -no expresamente positivado, pero que ha sido desarrollado en numerosas sentencias de este Tribunal Supremo. Según esta Jurisprudencia dos notas definen el principio de no Regresión en materia medioambiental:

De conformidad con esta Jurisprudencia -y transcribiendo, por todas, la STS de 16 de abril de 2015-, sus notas características son las siguientes:

Se entiende como regresión ambiental **una normativa que, mediante la alteración de la clasificación o de la calificación de un sector o parcela, reduzca el grado de protección ambiental que éste tenía otorgado.**

Por tanto, no toda modificación de la ordenación de un suelo o sector protegido implica una regresión ambiental, sino que **es necesario que se apruebe un cambio en la clasificación o en la calificación que lleve a unos usos permitidos menos protectores del Medio Ambiente. Si no hay regresión ambiental, el principio de No Regresión no se puede ver vulnerado.**

El Principio de no Regresión no constituye una prohibición absoluta, sino que **requiere que la modificación reúna una motivación suficiente que justifique que la regresión ambiental es beneficiosa para el interés general.**

Por tanto, aún en los casos en los que la modificación pueda calificarse como una regresión ambiental, si existe una justificación suficiente, el Principio de No Regresión no se puede ver vulnerado.

Pasa a rebatir los aspectos adicionales que la SR señala para justificar la falta de motivación suficiente en sus FFDD 5 a 8.

- Según la Sentencia Recurrída, no se han analizado alternativas para que las plantas se instalen en suelo que no sea no urbanizable de protección (FD5). El municipio de Cáceres, que es el más extenso de España, tiene una superficie total de 1.750,23 km². Siendo la distribución por clasificación del suelo la siguiente:

o Urbano: 2.153,92 has = 1,22 % del total. o Urbanizable: 2.456,66 has = 1,40% del total.

o No Urbanizable: 171.321,61 has = 97,38% del total.

Dentro del suelo no urbanizable, existe suelo Protegido y Común. El Suelo no Urbanizable Común está compuesto por unas escasas 3.116,27 has, lo que equivale al 0,78% del total del no urbanizable. Por su parte, el SNUP-LL que no tiene consideración ZEPA tiene una superficie de 17.119,96 has, lo que equivale al 9,73% del total.

El Suelo Común está prácticamente agotado (entre otros, por plantas fotovoltaicas, por el centro de transmisión aérea, por la planta de residuos, etc.). Además, se han presentado varios expedientes de implantación de nuevas plantas.

-Según la Sentencia recurrida (SR), no se hace referencia ni se justifica el interés general de la medida (FD5), lo que no es cierto pues la Memoria sí menciona y desarrolla el interés general.

-Según la SR, la medida es de interés privado y no de interés general porque se insta por un promotor privado y porque ya existe una Resolución de la Junta de Extremadura autorizando una planta de 150 MW al promotor en el sector afectado (FD5).

Es pacífico que la normativa urbanística permite la iniciativa privada en la modificación del planteamiento. El mero hecho de que una modificación sea promovida por un particular, que es algo totalmente legal, no puede utilizarse como argumento para sostener que la modificación obedece a un interés privado.

Es obvio que, si un promotor privado insta una modificación del **planeamiento**, es posible que tenga un interés particular en su aprobación, pero eso no es óbice para que la misma no sea beneficiosa para el interés general, como es el caso de la que nos ocupa.

La MP afecta, como hemos indicado antes, a 17.119,96 has: 9,73% del total del municipio. **La instalación del promotor de la modificación ocupa 200 has aproximadamente**, lo cual supone 1,16% del total del terreno afectado. Por tanto, resulta claro que la MP servirá para que otros promotores puedan solicitar la instalación de otras plantas fotovoltaicas.

-Según la SR, el Documento Ambiental Estratégico y el resto de documentación del Expediente no realizan un análisis ambiental del todo adecuado.

En el FD 7, compuesto de un escaso párrafo, la SR viene a señalar su disconformidad con el contenido del Documento Ambiental Estratégico y del resto de documentos del Expediente.



El Documento Ambiental Estratégico está compuesto por 457 págs. y tiene un nivel de detalle extraordinario, resulta difícil considerar que un documento con esta extensión y detalle pueda ser rebatido con un párrafo genérico y que no ofrece ninguna razón específica más allá de la mera opinión del juzgador.

El Documento Ambiental Estratégico analiza las alternativas posibles. En este documento, además de la Memoria de la MP, se contienen las razones de índole técnica que, según la Sentencia no concurren.

- La MP vulnera una Directriz Básica del PGM de Cáceres consistente en la no afección de los espacios regulados por el Plan Gestor de Uso y Gestión de la ZEPA Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes ("PRUG") (FD 8).

Vuelve a errar la SR con este argumento. Y ello, por una razón muy sencilla. El PRUG, que fue aprobado mediante Orden, de 28 de agosto de 2009, que ordena la ZEPA de Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes. Como venimos explicando de manera reiterada, la MP solo afecta a las zonas No ZEPA del SNUP-LL. Por tanto, está fuera del ámbito territorial del PRUG y, siendo así, es imposible que lo vulnere.

Resulta más que evidente que una medida como la que nos ocupa está totalmente alineada con un clarísimo interés general de toda la sociedad: el fomento de las energías renovables.

Es notorio que el fomento de las energías renovables constituye uno de los principales objetivos de nuestro país y de la propia Unión Europea desde hace varios años. Se trata de un objetivo que cumple una finalidad geoestratégica (reducción de la dependencia energética exterior) y, lo que es aún más relevante reducción de la utilización de combustibles fósiles para conseguir la descarbonización.

Debe destacarse que estos objetivos no son solo de índole política o programática, sino que han sido positivizados y se encuentran en numerosas leyes de nuestro Ordenamiento:

-La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética establece que en el año 2050 debemos haber alcanzado la "neutralidad de las emisiones de gases de efecto invernadero" y exige, en su artículo 21, que "la planificación y gestión territorial y urbanística (...)" deben perseguir los objetivos de lucha contra el cambio climático.

-El Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y otros ámbitos para la reactivación económica contiene, en su Exposición de Motivos, toda una declaración de intenciones respecto al interés general existente en el fomento de las plantas de energías renovable: "La necesidad de impulsar la agenda de descarbonización y sostenibilidad como respuesta a la crisis es compartida en el ámbito europeo y, en este contexto, España está en condiciones de liderar este proceso, aprovechando las ventajas competitivas de nuestro país en ámbitos como la cadena de valor industrial de las energías renovables, la eficiencia energética o la digitalización.

A su vez, debido al papel fundamental de la electricidad en el proceso de descarbonización de la economía, es condición indispensable garantizar el equilibrio y la liquidez del sistema eléctrico, que se han visto amenazados en los últimos tiempos por factores coyunturales, como la caída brusca de la demanda y los precios como consecuencia de la crisis del COVID-19.

Es por ello necesario adoptar con carácter urgente las medidas regulatorias que permitan superar las barreras advertidas en el proceso de transición energética y dotar de un marco atractivo y cierto para las inversiones, impulsando el proceso de reactivación económica y su electrificación y la implantación masiva de energías renovables, al tiempo que se respeta el principio de sostenibilidad del sistema eléctrico".

-La Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (" Directiva 2018/2001"), establece objetivos específicos de cuota de energía renovable para los Estados Miembros, debiendo destacarse los siguientes considerandos de su Exposición de Motivos:

"(2) De conformidad con el artículo 194, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la promoción de las energías renovables es uno de los objetivos de la política energética de la Unión. La presente Directiva persigue dicho objetivo. La mayor utilización de la energía procedente de fuentes renovables o energía renovable constituye una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para cumplir el Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático siguiendo la 21.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en lo sucesivo, "Acuerdo de París") y el marco de la Unión en materia de clima y energía para 2030, que incluye el objetivo vinculante de reducción de las emisiones de la Unión de al menos un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990. El objetivo vinculante de la Unión de uso de energías renovables para 2030 y las contribuciones de los Estados miembros a este objetivo, incluidas sus cuotas de referencia en relación con sus objetivos globales nacionales para 2020, son algunos de los elementos que revisten la máxima importancia para la política energética y medioambiental de la Unión. Otros de esos elementos están recogidos en el marco establecido en



la presente Directiva, por ejemplo, para el desarrollo de sistemas de calefacción y refrigeración renovable y de combustibles renovables para el transporte.

(3) La mayor utilización de energía procedente de fuentes renovables desempeña también un papel fundamental en el fomento de la seguridad del abastecimiento energético, el suministro de energía sostenible a precios asequibles, el desarrollo tecnológico y la innovación, facilitando el liderazgo tecnológico e industrial al tiempo que se ofrecen ventajas ambientales, sociales y sanitarias, así como numerosas oportunidades de empleo y desarrollo regional, especialmente en zonas rurales y aisladas, en regiones o territorios con baja densidad de población o afectados parcialmente por la desindustrialización".

"Artículo 3. Objetivo global vinculante de la Unión para 2030: **Los Estados miembros velarán conjuntamente por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea de al menos el 32 % del consumo final bruto de energía de la UE en 2030.** La Comisión evaluará ese objetivo, con vistas a presentar una propuesta legislativa a más tardar en 2023 de incremento cuando haya otras reducciones de costes importantes en la producción de energías renovables, o cuando sea necesario para cumplir los compromisos internacionales de la Unión de descarbonización o cuando así lo justifique una reducción significativa del consumo de energía en la Unión".

Al respecto, merece la pena traer a colación la opinión de sectores doctrinales y de la jurisprudencia en la materia, que cabe sintetizar en cuatro criterios para poder enjuiciar si una medida puede calificarse como regresiva desde el punto de vista ambiental. Estos son: 1) la existencia de una norma que permita la regresión; 2) que la finalidad de la medida sea de interés general; 3) que la medida, como se plantea, sea necesaria; y 4) que la medida sea proporcional.

Estamos -dice el Ayuntamiento- ante una medida completamente razonable que, en ningún caso, es susceptible de vulnerar el principio de No Regresión. Su finalidad está alineada con el interés general: el fomento de las energías renovables, que es uno de los objetivos del Estado más relevantes a día de hoy. Y lo es desde un prisma múltiple: económico, seguridad nacional y, por supuesto, medio ambiental.

Respecto del criterio de necesidad, debe ser entendido como la ausencia de otras alternativas menos gravosas para llegar al fin perseguido. Como ha quedado acreditado, la Memoria de la modificación explica sobradamente las razones por las que se elige las zonas **no** ZEPA del SNUP-LL, lo cual, sumado a la escasez de suelo no urbanizable común y de suelo urbanizable, dejan constatada la necesidad de la Modificación Puntual.

Por último, en lo que se refiere al criterio de proporcionalidad, una vez más hemos de acudir a la justificación contenida en la Memoria, en la cual se deja constancia de la falta de impacto ambiental de la medida en sí (en tanto que la ordenación actual ya permitía el mismo uso, si bien se limitaba la potencia total y/o su extensión, no su número) y del hecho de que **cada proyecto específico será sometido a una evaluación ambiental ad hoc.**

El Ayuntamiento considera que existen argumentos jurídicos de peso para considerar que no nos encontramos ante una medida de Regresión ambiental y que, en el hipotético caso de que así fuera, la misma está total y absolutamente justificada.

Quizás, tras haber desarrollado todos estos argumentos jurídicos, resulte ilustrativo resumir **el objeto de la controversia en liza: se está analizando si un Ayuntamiento puede modificar los criterios objetivos de extensión y potencia de las plantas fotovoltaicas que se pueden instalar en un sector protegido por decisión unilateral suya (se excluyen las zonas ZEPA), en el que ya se permitía esta actividad (si bien sometida a un límite de extensión y/o potencia total instalada), en un contexto en el que es notorio que el municipio carece de suelo no protegido para realizar esta actividad y en el que es aún más notorio que el desarrollo de las energías renovables es un objetivo económico, estratégico y medioambiental clave para España.**

El TSJ de Extremadura entiende que el Ayuntamiento no puede hacer esto. Considera que, como el PGM de 2010 limitó la capacidad y/o la extensión a 5 MW y 10 ha, respectivamente, ya nunca será posible permitir plantas de mayor tamaño en este sector porque, si se hiciera, se vulneraría el Principio de No Regresión Ambiental, impidiendo así contribuir al desarrollo de una infraestructura crítica para el país y para el medioambiente. Debe recordarse que la SR llega a afirmar que lo que se tenía que haber hecho es prohibir completamente la instalación de este tipo de plantas en todo el Sector.

Nos encontramos ante una interpretación que carece de la más mínima motivación, resultando flagrantemente ilógica y contraria a los intereses generales más elementales. Acoger este tipo de tesis, extraordinariamente rigoristas, solo puede generar el efecto contrario al pretendido por construcciones dogmáticas como el Principio de No Regresión. Si se consolida que, como defiende la SR, una vez declarado un suelo como no urbanizable, ya no es posible retocar su regulación lo más mínimo, quedando ésta petrificada sine die, se estarían limitando las facultades de **planeamiento** del municipio.

Por último, "**PARQUE SOLAR DE CÁCERES, S.L.**", respecto de la justificación del interés público, el apartado 3.7 (p.62) de la Memoria de la Modificación del PGM de Cáceres (la "Memoria") indica que "el interés público ya está recogido en el propio P.G.M. en donde se identifica la producción de energía eléctrica a partir de plantas solares como "Actuaciones específicas de interés público". Y añade que el objeto de esta Modificación se considera igualmente de interés público en tanto que afecta a la regulación de una actividad catalogada como tal en el P.G.M. y dentro del territorio clasificado como Suelo No Urbanizable de protección Llanos, excluidas las ZEPA-ZIR "Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes" y ZEPA-ZIR "Sierra de San Pedro". Adicionalmente, el apartado 3.8 de la referida Memoria relaciona, a modo de motivación, los beneficios que para el bienestar de la población se derivarán de la modificación del PGM de Cáceres, como son: (i) "Posibilitar de forma controlada el desarrollo de plantas solares fotovoltaicas en el ámbito de aplicación de esta Modificación. Esto constituye una mejora en la ordenación del territorio y articula el crecimiento sostenible de la ciudad de Cáceres en parte de su territorio"; (ii) "El desarrollo de proyectos de plantas solares fotovoltaicas, constituye una fuente de producción "limpia" de energía eléctrica. Proporciona por tanto un servicio a la población (suministro de energía eléctrica) aprovechando los recursos naturales (en este caso la energía solar)"; (iii) "En los últimos años, la tecnología que desarrolla los paneles fotovoltaicos, ha evolucionado posibilitando la producción de energía eléctrica con un mayor rendimiento y menor coste económico"; y (iv) "Desde un punto de vista socioeconómico, para cada proyecto que se desarrolle, se ofrecerán puestos de trabajo tanto en la fase de ejecución como en el posterior mantenimiento de las instalaciones. Igualmente se contribuirá económicamente mediante los tributos correspondientes, que a la postre recaerán en el conjunto de la población".

Asimismo, la citada y pormenorizada Memoria, en su página 63 y siguientes, justifica cada uno de los principios en los que debe fundamentarse toda actuación en relación con la ordenación territorial y urbanística, que vienen recogidos en el art. 2 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura ("LOTUS"), entre los cuales, especialmente por su trascendencia para resolución de la presente litis, interesa destacar los siguientes:

"(...) el objeto de esta Modificación recae en parte del término municipal de Cáceres, y conlleva el desarrollo de proyectos de energías renovables (fotovoltaica). Se consideran estas actividades como sostenibles, desde un punto de vista:

Social: permiten el desarrollo del entorno generando mano de obra (...).

Ambiental: cada proyecto será evaluado ambientalmente, con lo que se garantiza el desarrollo sostenible (...).

Económico: En fase de funcionamiento generarán los impuestos pertinentes a la ciudad que recaerán en el conjunto de la población, añadido al movimiento económico que supone la inversión para la construcción de cada proyecto. (...).

Las Plantas para la generación de energía solar fotovoltaica, suponen un aprovechamiento equilibrado de los usos y actividades del territorio, en tanto que compatibilizan la generación de energía mediante el aprovechamiento natural de pastos por el ganado, en territorios de secano y eminentemente llanos como en el que se enmarca esta Modificación."

La Memoria incluye una detallada justificación a fin de cumplimentar lo requerido en el art.106.1.b) del Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de **Planeamiento** de Extremadura ("RPEX"). En cuanto a la justificación del interés público, el apartado 3.7 (p.62) de la Memoria de la Modificación del PGM de Cáceres (la "Memoria") indica que el interés público ya está recogido en el propio P.G.M. en donde se identifica la producción de energía eléctrica a partir de plantas solares como "Actuaciones específicas de interés público". Y añade, el objeto de esta Modificación se considera igualmente de interés público en tanto que afecta a la regulación de una actividad catalogada como tal en el P.G.M. y dentro del territorio clasificado como Suelo No Urbanizable de protección Llanos, excluidas las ZEPA-ZIR "Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes" y ZEPA-ZIR "Sierra de San Pedro".

Adicionalmente, el apartado 3.8 de la referida Memoria relaciona, a modo de motivación, los beneficios que para el bienestar de la población se derivarán de la modificación del PGM de Cáceres, como son: (i) "Posibilitar de forma controlada el desarrollo de plantas solares fotovoltaicas en el ámbito de aplicación de esta Modificación. Esto constituye una mejora en la ordenación del territorio y articula el crecimiento sostenible de la ciudad de Cáceres en parte de su territorio"; (ii) "El desarrollo de proyectos de plantas solares fotovoltaicas, constituye una fuente de producción "limpia" de energía eléctrica. Proporciona por tanto un servicio a la población (suministro de energía eléctrica) aprovechando los recursos naturales (en este caso la energía solar)"; (iii) "En los últimos años, la tecnología que desarrolla los paneles fotovoltaicos, ha evolucionado posibilitando la producción de energía eléctrica con un mayor rendimiento y menor coste económico"; y (iv) "Desde un punto de vista socioeconómico, para cada proyecto que se desarrolle, se ofrecerán puestos de trabajo tanto en la fase de ejecución como en el posterior mantenimiento de las instalaciones. Igualmente se



contribuirá económicamente mediante los tributos correspondientes, que a la postre recaerán en el conjunto de la población".

La Memoria incluye una detallada justificación a fin de cumplimentar lo requerido en el art. 106.1.b) del Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de **Planeamiento** de Extremadura ("RPEX")

QUINTO.- Oposición

ADENEX recuerda que la sentencia se funda en la falta de justificación del interés general pues solo se atiende al interés del promotor de la modificación (Parque Solar Cáceres, S.L) y vulnera el principio de no regresión.

Sí, como consecuencia de la modificación puntual operada, el suelo no urbanizable protegido Llanos **se viera** ocupado en una proporción significativa por grandes plantas solares, al no existir límites a su implantación, capacidad ni extensión debido a la condición de "uso industrial" de éstas, **se estaría cambiando de facto y fraudulentamente**, la clasificación del suelo, convirtiendo un suelo no urbanizable protegido en suelo industrial, situación más que probable, que hubiera requerido una revisión del **planeamiento** plena, de conformidad con los principios del desarrollo territorial y urbano sostenibles recogidos el artículo 3 del TRLSRU y dado que el artículo modificado 3.4.39 del PGM tiene carácter estructural. Así lo reconoce la propia Promotora en el Documento Ambiental Estratégico aportado como documentación anexa a la solicitud, al hablar en el apartado 3.4. sobre los "Problemas ambientales existentes que sean relevantes para la modificación", contempla la TRANSFORMACIÓN DEL USO DEL SUELO en la pág 342 diciendo: "El objeto de la modificación puntual del PGM de Cáceres para la regulación de la implantación de plantas solares fotovoltaicas **contempla ciertos cambios en el uso de suelo, para que puedan llevarse a cabo dichas instalaciones. Ciertas zonas, en las cuales el uso de suelo mayoritario es pastizal, pastizal arbustivo, tierras arables y pastizal con arbolado, principalmente, podrán ser legisladas como uso industrial**".

Es posible -dice- contravenir el principio de no regresión ambiental modificando las condiciones particulares de los usos permitidos en suelo no urbanizable protegido, siempre que ello suponga una medida menos protectora que la preexistente de los valores ambientales a los que atiende, ya que la regresión puede resultar de cualquier actuación o medida administrativa, siendo intrascendente su forma, pues **lo relevante es que ello comporte de facto y en la realidad sobre la que opera dicha medida, una menor protección o total desprotección**.

Respecto de la falta de justificación de un interés general para la modificación se basan en que el artículo 3.4.23 del PGM ya consideraba la producción de energías renovables por los particulares como instalaciones **asimilables** a otros servicios públicos, haciendo alusión a la política emprendida por todos los miembros de la Unión europea conforme al Convenio de París sobre cambio climático. Se citan diversos textos normativos y política de la Unión Europea de los que resultaría que la instalación de energías renovables sería un deber que no precisaría justificar interés general alguno, ya implícito en dicha normativa.

Por el contrario, la Sentencia, con base en el expediente administrativo y la prueba practicada, considera hecho probado que la tramitación de la modificación responde al interés (hay que añadir legítimo) de Parque Solar Cáceres, S.L. y otras empresas **que puedan pretender** la instalación de plantas solares sin acreditar en qué medida se ha garantizado el interés general de la población de Cáceres. En ningún momento los recurrentes alegan la existencia de un "interés reforzado y concreto" como exige el principio de no regresión, simplemente porque no aceptan la premisa mayor, que la modificación ha comportado una rebaja en la protección dispensada al suelo afectado.

La política de la UE en materia de cambio climático distingue entre las "medidas de adaptación" y las "medidas de mitigación" del cambio climático. Entre estas últimas se encontraría el fomento de las energías renovables. Las macro plantas solares no pueden ser medidas de "adaptación", sino de todo lo contrario, pues consumen cantidades ingentes de minerales, agua y suelo, y tienen efectos adversos sobre la biodiversidad. El propio art. 24 de la Ley 7/21 impone medidas de Protección de la Biodiversidad frente al Cambio Climático, entre las que se encuentra una estrategia de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, como son las zonas esteparias de los Llanos de Cáceres, hábitat de especies protegidas en peligro de extinción como ya destaca el propio Documento Ambiental estratégico.

El principio de "EFICIENCIA PRIMERO" está incorporado al Reglamento de Gobernanza y desarrollado por la Recomendación (UE) 2021/1749 de la Comisión de 28 de septiembre de 2021, en cuyos considerandos se dice: "(7) El principio de "primero, la eficiencia energética", como principio rector horizontal de la gobernanza europea en materia de clima y energía y más allá, debe garantizar, teniendo plenamente en cuenta la seguridad del suministro y la integración del mercado, que solo se produzca la energía necesaria y que se eviten las inversiones en activos bloqueados en el camino hacia la consecución de los objetivos climáticos. Las condiciones que puede generar el cambio climático y sus impactos en la infraestructura energética y el uso de materiales también deben tenerse en cuenta en las decisiones adoptadas en relación con las medidas de eficiencia energética". Y



es precisamente esa necesidad (local o general) la que no se ha justificado en la Memoria como prevalente sobre la protección de especies amenazadas.

La adopción de medidas de eficiencia energética exige una planificación, con intervención en todos los sectores, que de aplicarse al ámbito municipal exigiría una revisión de la planificación que cubra la satisfacción de las necesidades de la población con el menor consumo de energía y recursos naturales posibles.

Es precisamente esa falta de justificación lo que la Sentencia reprocha a la Memoria.

El artículo 4.4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres dispone: «Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.» En el mismo sentido se pronuncia el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Como se concluía en la demanda, **existen suficientes "indicios" de una afección "apreciable" a especies protegidas de las ZEPAS y a estos espacios, a la vista del Documento ambiental estratégico que propone evitar estas actividades (plantas solares) en 16 zonas de las 20 analizadas del suelo de Llanos por considerarlas incompatibles, dada "la grave regresión que muestra este grupo (de aves esteparias) en los últimos años",** y también lo pone de manifiesto el informe de la CHT citado en el Informe de evaluación estratégica: "las actividades que pudieran derivarse tras la aprobación de la misma, sí podrían ser susceptibles de causar impactos sobre los ecosistemas hídricos".

La regresión ambiental se evidencia, no solo fácticamente, sino también jurídicamente, en los siguientes textos legales:

El artículo 67 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUS) considera usos permitidos (no vinculados) con el suelo rústico la producción de energías renovables, hasta 5 MW de potencia instalada, siendo los de superior potencia considerados "autorizables". Se pasa de un "uso permitido" a un "uso autorizable".

Se ha mantenido, dentro del apartado 3 del 3.4.39 el párrafo tercero (que precede al párrafo cuarto objeto de las modificaciones) con el que entra en contradicción pues prohíbe para todas las actividades y usos que supongan *"modificaciones significativas en la morfología del terreno o el equilibrio general del medio, como talas masivas, movimientos de tierra, etc, y no se efectuaran obras de urbanización relevantes ni se trazaran nuevas vías rodadas que alteren significativamente la morfología del medio"*.

La Ley 21/2013, de Evaluación ambiental somete a evaluación de impacto ambiental las plantas solares que ocupen más de 100 has., así como las líneas eléctricas de más de 15 km y sus subestaciones; y somete a evaluación ambiental abreviada las líneas eléctricas de más de 3 km y las plantas solares que ocupen más de 10 ha. Si el tamaño importa a los efectos de una evaluación de impacto ambiental es porque de él depende que éste sea o no sea asumible.

Las subestaciones eléctricas asociadas a estos grandes proyectos figuran como actividad potencialmente contaminante del suelo en el Anexo I del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. El efecto adverso concreto sobre el suelo será sin duda proporcional al tamaño de la subestación y ésta a su vez dependerá de la potencia instalada.

El artículo 3 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR) establece los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, entre los que figura el uso racional de los recursos naturales conforme al interés general, armonizando los diferentes intereses, entre los cuales está el medio ambiente, requerimientos que cumplía la redacción del artículo 3.4.39 del PGM antes de su modificación y que la modificación puntual eliminó.

La modificación puntual también vulnera el principio del apartado 2.a). La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, así como el principio de la preservación de los valores del suelo necesario o innecesario para atender las necesidades de transformación urbanística, del apartado 2.b

Por último, y a modo de conclusión, declara que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.



Concluyó instando la confirmación de la sentencia recurrida y **se declare que la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión objetiva que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación urbanística.**

SEXTO.- Se señaló para deliberación, votación y fallo, la audiencia del 24 de enero del corriente año 2023, continuándose en sesiones sucesivas hasta el 14 de marzo, fecha en la que se concluyó.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso:

La Sección de Admisión interesa -con interpretación de los arts. 45 de la CE, y 3, 4, 5.e), 7 y 22.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana- que esta Sección de Enjuiciamiento se pronuncie sobre sí la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de **planeamiento urbanístico** que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental.

En el supuesto analizado el suelo no urbanizable de protección de Llanos es un área de espacios abiertos destinados a cultivos de secano, que, **como soporte fundamental de algunas de las zonas incluidas en la Directiva Hábitats como hábitats prioritarios, son merecedores de esa protección.** Asimismo es indudable su valor como conformadores de un paisaje característico de llanura, con una extensión total de 17.119,96 hectáreas, lo que equivale al 9,73% de la superficie total del municipio (1.750,23 km²). Este suelo no urbanizable de protección (SNUP-LL) no tiene la consideración de ZEPA, pero es colindante con la Red Natura 2000 (red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, que consta de zonas especiales de conservación (ZEC) establecidas conforme a la Directiva Hábitat y zonas de especial protección para las Aves (ZEPA), designadas con arreglo a la Directiva Aves. Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad, siendo el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la UE).

No existe informe de Evaluación ambiental ordinaria de los efectos que sobre la Red Natura 2000 pueda tener la implementación de plantas solares fotovoltaicas en una superficie de 17.119,96 has., pues la evaluación ambiental de los distintos proyectos -obviamente de menor extensión- no son demostrativos de los efectos perniciosos que sobre la Red Natura (de protección preferente, salvo poderosas razones de interés general), pueden ocasionar las macro plantas fotovoltaicas autorizables en esas 17.119,96 has., objeto de la modificación puntual del PGMCC de 2010.

No podemos olvidar, al efecto, que la producción de energía en cualquiera de sus formas está considerada, Anexo I del Real Decreto 9/05, como actividad potencialmente contaminante del suelo. Consiguientemente, sólo cuando se justifiquen poderosas razones de interés general - **en cada supuesto concreto**- podrá levantarse "de facto" esa protección de la que gozaba los Llanos de Cáceres, sin vulnerar el principio de no regresión en materia medioambiental.

SEGUNDO.- El principio de no regresión o cláusula Standstill se ha consolidado como instrumento eficaz para evitar la supresión o relajación del nivel de protección otorgado por el Derecho Medioambiental a determinados espacios naturales que pueden producir daños ambientales de carácter irreversible.

Dicho principio es una obligación que se impone a los Poderes Públicos de no modificar o suprimir los estándares de protección ambiental que supongan una disminución del nivel de protección establecido, lo que no significa que no puedan modificarse tales estándares, petrificando la normativa, sino que para ello se exige una justificación reforzada o especial motivación de las innovaciones del **planeamiento** que incidan sobre espacios especialmente protegidos.

Este principio de no regresión -no positivizado- y que, se ha dicho que encuentra su apoyo en el art. 45 CE y en el art. 3 y concordantes de la Ley del Suelo de 2015- constituye un límite de la actuación de los Poderes Públicos, en especial de su potestad de **planeamiento territorial y urbanístico**, que, además actúa como parámetro de validez de las actuaciones que incidan en materia medioambiental.

La cuestión planteada por la Sección de Admisión es sí la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de **planeamiento urbanístico** que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental.

En el caso enjuiciado entendemos que esta modificación puntual no supuso un cambio de usos del suelo, pues el PGOCC de 2010 permitía ya la instalación de plantas solares fotovoltaicas en el suelo no urbanizable de



protección Llanos, con una potencia máxima de 5 MW y /o una extensión de 10 Ha, sin ninguna otra limitación, lo que no impedía la suma de huertos solares de estas dimensiones y/o potencias, con un resultado total muy superior.

Respecto de la motivación, la Memoria justifica la Modificación Puntual: "(...) el objeto de esta Modificación recae en parte del término municipal de Cáceres, y conlleva el desarrollo de proyectos de energías renovables (fotovoltaica). Se consideran estas actividades como sostenibles, desde un punto de vista:

Social: permiten el desarrollo del entorno generando mano de obra (...).

Ambiental: cada proyecto será evaluado ambientalmente, con lo que se garantiza el desarrollo sostenible (...).

Económico: En fase de funcionamiento generarán los impuestos pertinentes a la ciudad que recaerán en el conjunto de la población, añadido al movimiento económico que supone la inversión para la construcción de cada proyecto. (...).

Las Plantas para la generación de energía solar fotovoltaica, suponen un aprovechamiento equilibrado de los usos y actividades del territorio, en tanto que compatibilizan la generación de energía mediante el aprovechamiento natural de pastos por el ganado, en territorios de secano y eminentemente llanos como en el que se enmarca esta Modificación."

Con la modificación se pretende articular parte del territorio clasificado/calificado como SNUP-LL para facilitar el desarrollo de proyectos para generación de energía eléctrica solar fotovoltaica, aprovechando las mejoras e innovaciones en la materia que posibilita que el desarrollo de estos proyectos sea viable desde el punto de vista económico sin ayudas externas (subvenciones). Compatibilizan la generación de energía mediante el aprovechamiento natural de pastos por el ganado, en territorios de secano y eminentemente llanos. En el apartado 5.1 del PGM de 2010, bajo la rúbrica "Objetivos de carácter general" se dice que es establecer una adecuada ordenación urbanística de Cáceres de forma que se favorezca la integración y articulación del territorio municipal y su conexión con el exterior, así como su capacidad para hacer frente a los cambios sociales y las innovaciones tecnológicas. La modificación se considera que aporta un soporte para la ordenación del territorio al que afecta.

El art. 3.4.23 del PGM considera como instalaciones asimilables a otros servicios públicos a las plantas solares.

La Modificación se plantea también para evitar que la acumulación en exceso de pequeñas plantas fotovoltaicas -previstas en el art. 3.4.39 de las Normas Urbanísticas del PGM de 2010- que configuran en la realidad una instalación mayor por la suma de sus recursos e infraestructuras. Lo que se pretende es ordenar el desarrollo de estos proyectos.

TERCERO.- Sí la modificación del Plan comporta una vulneración del principio de no regresión es una cuestión fáctica y casuística, lo que, a nuestro juicio, impide un pronunciamiento general. El principio de no regresión en materia medioambiental en el **planeamiento urbanístico, lo relevante es que comporte de facto y en la realidad sobre la que opera dicha medida, una menor protección o total desprotección**, con independencia y al margen de que afecte -o no- a la clasificación o calificación del suelo sobre el que incide la norma.

En este caso concreto: 1) La protección de la que goza el SNU de Llanos, es consecuencia de ser soporte fundamental de algunas de las zonas -con las que colinda- incluidas en la Directiva Hábitats como hábitats prioritarios; 2) No ha quedado acreditado que esa función de soporte de protección de la Red Natura 2000 comprometa las 17.119,96 has. del SNU de protección Llanos, algo que parece muy desproporcionado; 3) Al no haberse sometido a una evaluación ambiental ordinaria se desconocen las posibles afecciones negativas sobre el espacio de la Red Natura 2000 (la evaluación ambiental estratégica ha quedado reservada a todos y cada uno de los proyectos que se presenten). Tales incógnitas impiden la estimación de los tres recursos de casación.

CUARTO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional:

En sintonía con cuanto ha quedado expuesto y, de conformidad con lo solicitado por la Entidad recurrida, **declaramos que la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos.**

QUINTO.- No ha lugar a los recursos de casación, sin que - art. 93 LJCA- se efectúe pronunciamiento en materia de costas.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Declarar como doctrina casacional en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, la contenida en el precedente F.D. Cuarto.

SEGUNDO.- NO HA LUGAR A LOS RECURSOS DE CASACIÓN (nº 1451/22) interpuestos, respectivamente, por la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, EL AYUNTAMIENTO DE CÁCERES, y, PARQUE SOLAR CÁCERES.

TERCERO.- Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ