



Roj: **STSJ EXT 1550/2021 - ECLI:ES:TSJEXT:2021:1550**

Id Cendoj: **10037330012021100766**

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

Sede: **Cáceres**

Sección: **1**

Fecha: **30/12/2021**

Nº de Recurso: **85/2021**

Nº de Resolución: **566/2021**

Procedimiento: **Recurso contencioso-administrativo**

Ponente: **DANIEL RUIZ BALLESTEROS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

CACERES

SENTENCIA: 00566/2021

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA, INTEGRADA POR LOS ILMOS. SRES. MAGISTRADOS DEL MARGEN, EN NOMBRE DE SM EL REY HA DICTADO LA SIGUIENTE:

SENTENCIA Nº 566/2021

PRESIDENTE:

D. DANIEL RUIZ BALLESTEROS

MAGISTRADOS:

D^a ELENA MÉNDEZ CANSECO

D. MERCENARIO VILLALBA LAVA

D. RAIMUNDO PRADO BERNABEU

D. CASIANO ROJAS POZO

D^a CARMEN BRAVO DÍAZ

En Cáceres, a treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

Visto el recurso contencioso administrativo nº **85 de 2021**, promovido por el Procurador D. Eloy Hernández Paz, designado por el Turno de Oficio, en nombre y representación de **ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA Y LOS RECURSOS DE EXTREMADURA (ADENEX)**, siendo demandadas la **JUNTA DE EXTREMADURA**, defendida y representada por el Letrado de la Comunidad, el **EXCMO AYUNTAMIENTO DE CÁCERES**, representado y defendido por la Letrada del Ayuntamiento y **PARQUE SOLAR DE CACERES SL**, representado por el Procurador D. Antonio Roncero Águila; recurso que versa sobre la Resolución de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de fecha 1 de diciembre de 2020, relativa a la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres para 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 sobre la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de fecha 9 de marzo de 2020, por la que se formula informe ambiental estratégico, en la forma prevista en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cuantía: Indeterminada

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- Por la parte actora se presentó escrito mediante el cual interesaba se tuviera por interpuesto recurso contencioso administrativo contra el acto que ha quedado reflejado en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Seguido que fue el recurso por sus trámites, se entregó el expediente administrativo a la representación de la parte actora para que formulara la demanda, lo que hizo seguidamente dentro del plazo, sentando los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes y terminando suplicando se dictara una sentencia por la que se estime el recurso, con imposición de costas a la demandada; dado traslado de la demanda a la Administración demandada para que la contestase, evacuó dicho trámite interesando se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, con imposición de costas a la parte actora. Asimismo dado traslado de la demanda y la contestación a la parte codemandada EXCMO AYUNTAMIENTO DE CÁCERES, la contestó en tiempo y forma, solicitando se dicte en su día sentencia por la que se desestime en su integridad el recurso contencioso administrativo interpuesto, con expresa condena en costas a la parte actora.

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba, se admitieron y practicaron las declaradas pertinentes por la Sala, obrando en los ramos separados de las partes, declarándose concluso este período, se pasó al de conclusiones, donde las partes evacuaron por su orden interesando cada una de ellas se dictara sentencia de conformidad a lo solicitado en el suplico de sus escritos de demanda y de contestación a la misma, personándose en ese momento PARQUE SOLAR DE CÁCERES, SL, señalándose día para la votación y fallo del presente recurso, llevándose a efecto en el fijado.

CUARTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente para este trámite el **Ilmo. Sr. Magistrado DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS**, quien expresa el parecer de la Sala .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La parte demandante presenta recurso contencioso-administrativo contra dos actuaciones administrativas: 1. Resolución de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de fecha 1 de diciembre de 2020, relativa a la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres para regular la instalación de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos (SNUP-LL). También se establecen medidas de protección para el casco urbano respecto de estas instalaciones, protegiendo su perímetro de crecimiento (publicada en el DOE 17-12-2020). 2. Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de fecha 9 de marzo de 2020, por la que se formula informe ambiental estratégico, en la forma prevista en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres (publicada en el DOE 5-6-2020).

SEGUNDO.- La Junta de Extremadura y el Ayuntamiento de Cáceres solicitan la inadmisibilidad del proceso contencioso-administrativo respecto a la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de fecha 9 de marzo de 2020, por la que se formula informe ambiental estratégico, en la forma prevista en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres (publicada en el DOE 5-6-2020), al haber transcurrido el plazo de dos meses desde la fecha de publicación hasta la fecha de presentación del escrito de interposición el día 17-2-2021. La causa de inadmisibilidad no puede prosperar, pues, como indica la propia Resolución, contra esta decisión administrativa no cabe recurso alguno, sin perjuicio de los recursos que procedan contra la Resolución que pone fin al procedimiento de modificación puntual del PGM de Cáceres. Por tanto, el recurso contencioso-administrativo se interpone contra la Resolución de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de fecha 1 de diciembre de 2020, relativa a la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres para regular la instalación de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos (SNUP-LL), siendo dentro del proceso que se interpone contra esta Resolución donde se pueden plantear motivos de impugnación contra la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de fecha 9 de marzo de 2020, por la que se formula informe ambiental estratégico. Así pues, el recurso contencioso-administrativo no está fuera de plazo, pues, realmente, la Resolución impugnada es la que pone fin al procedimiento que es la Resolución de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de fecha 1 de diciembre de 2020, sin que quepa recurso contencioso-administrativo independiente contra la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de fecha 9 de marzo de 2020, sin perjuicio, como decimos, de los motivos de impugnación que se puedan dirigir contra el conjunto de trámites y fases procedimentales, una de ellas la formulación de informe ambiental estratégico, en la forma prevista en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.



TERCERO.- La parte actora expone que el contenido de la Disposición transitoria segunda.1 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, impide la tramitación y aprobación de una modificación puntual. La Disposición transitoria segunda.1 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, en su redacción original, disponía lo siguiente: *"Los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo aprobados a la entrada en vigor de esta ley conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su revisión o su total cumplimiento o su total ejecución conforme a las previsiones de los mismos. Hasta que se adapten a la presente Ley será aplicable la ordenación de suelo no urbanizable prevista en su planeamiento urbanístico municipal, conforme a las competencias y al régimen propio de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura"*. Esta Disposición no establece una prohibición expresa de modificación de la ordenación del suelo no urbanizable mientras no se modifiquen los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo. No es esto lo que dice la norma, que se refiere a la aplicación del régimen del suelo no urbanizable, pero que en modo alguno contempla una prohibición absoluta de cualquier modificación que afecte al suelo no urbanizable hasta que se haya revisado el planeamiento general; cuestión distinta será la conformidad de dicha modificación con el planeamiento general vigente en el municipio y el régimen del suelo no urbanizable que seguirá siendo el de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, mientras no se modifique el planeamiento general. La Disposición transitoria decimotercera de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, ha previsto un régimen transitorio de aprobación y modificación de los planes especiales y planes parciales, pero de ello tampoco puede deducirse que no puedan aprobarse modificaciones puntuales en lo que se refiere al suelo no urbanizable. Por tanto, consideramos que la Disposición transitoria segunda de la LOTUS no impide, al no contemplarlo así expresamente, las modificaciones del planeamiento que afecten a suelo no urbanizable.

CUARTO.- Entramos a examinar la viabilidad de la modificación puntual en relación al anterior planeamiento general del municipio de Cáceres y la posible vulneración del principio de no regresión en materia urbanística. A la hora de resolver el presente juicio contencioso-administrativo, necesariamente tenemos que partir de lo expuesto en la reciente sentencia del TSJ de Extremadura de fecha 20-9-2021, Roj: STSJ EXT 1158/2021, ECLI:ES:TSJEXT:2021:1158, N° de Recurso: 539/2019, N° de Resolución: 406/2021, al tratarse de supuestos similares. En la sentencia mencionada se impugnaba la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, que aprobaba definitivamente la modificación puntual del PGM de Cáceres, consistente en la implantación y regulación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido, y la Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se formula declaración ambiental estratégica de la modificación puntual. La sentencia del TSJ de Extremadura de fecha 20-9-2021, Roj: STSJ EXT 1158/2021, ECLI:ES:TSJEXT:2021:1158, N° de Recurso: 539/2019, N° de Resolución: 406/2021, cuyo contenido damos por reproducido, expone lo siguiente: *"TERCERO.- Sentado ello, quizás convenga recordar la doctrina jurisprudencial relativa a las modificaciones del planeamiento, de la que es buena muestra la STS de 20 de abril de 2011 (rec 1735/2007) donde se declaró que: "La potestad para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística no es sólo una potestad, sino que constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso lo exijan, como señala el artículo 156.d) del Reglamento de Planeamiento. Estas circunstancias del caso vienen representadas por la satisfacción de los intereses generales, que pueden demandar los cambios precisos para mejorar y perfeccionar la ordenación del suelo. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, para realizar los ajustes necesarios a las exigencias cambiantes del interés público. Esta doctrina tradicional, y consolidada por la jurisprudencia de esta Sala, sobre el ejercicio del "ius variandi" no está exenta de límites. Así, los contornos dentro de los cuales se ha de mover la decisión del planificador son, quizás el más significativo, la proscripción de la arbitrariedad, pues la decisión tiene un carácter discrecional, pero nunca arbitrario, de modo que resultan de aplicación las técnicas tradicionales del control de los actos discrecionales, como el control de los hechos determinantes, la motivación y no incurrir en desviación de poder. Además, ha de ajustarse en tal planificación al interés público que constituye el epicentro de toda su actuación, siempre tomando en consideración la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad, ex artículo 33.2 de la CE". En definitiva, y en cuanto ahora nos interesa, debemos analizar si la modificación puntual cuestionada atiende a la satisfacción de intereses generales (como defiende las Administraciones demandadas) o, por el contrario, como defiende la Asociación Ecologista actora, estamos ante una modificación que pretende satisfacer un interés privado. Y para ello es preciso el análisis completo del expediente y no sólo de la motivación que consta en la resolución aprobatoria de la modificación, amén de que tal motivación debe ser especialmente reforzada en función de un dato incuestionable: la modificación supone la autorización de unos concretos usos y actividades en Suelo No Urbanizable Protegido (en adelante SNUP) cuando en la revisión del Plan General Municipal (en adelante PGM) que se modifica sólo era posible que estuvieran ubicados en Suelo No urbanizable Común (en adelante SNUC), siendo ello considerado, además, como una directriz básica de tal revisión, tal y como veremos posteriormente al analizar su estudio de impacto ambiental. CUARTO.- Así las cosas, para analizar la conformidad a derecho de la modificación aprobada es*



preciso compararla con la redacción previa, pues sólo así podremos determinar su verdadera finalidad, dejando de lado lo que es simple actualización de la normativa de referencia, aspecto este intrascendente a los efectos del debate. Una lectura detenida de la modificación, que en modo alguno es clara y sencilla, permite llegar a la conclusión de que su verdadera razón es permitir la autorización de las actividades existentes de "Depósitos de desechos o chatarras" así como los de "Gestión de residuos, tratamiento y reciclaje de desechos recuperables" ubicadas en la categoría de SNUP-LI (Protección de Llanos) con anterioridad a la entrada en vigor de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, el Plan Director de la Red Natura 2000 y los Planes de Gestión de las áreas incluidas en la Red Natura 2000, que según la redacción anterior a la modificación se encontraban en situación de "régimen de tolerancia de uso", resultando que la empresa promotora de la Modificación Puntual es curiosamente titular de una instalación de esas actividades y en ese paraje protegido. Y para ello se precisaba, en primer lugar, soslayar la determinación expresa que existía en el PGM de que este tipo de actividad (que es la relacionada con la gestión de residuos, por utilizar la expresión del artículo 3.4.34 punto 2, o las nuevas instalaciones industriales de residuos del punto 3, o las actividades vinculadas al almacenamiento, la gestión y valorización de residuos, o a la industria relacionada con el reciclado de materiales de desecho cuya naturaleza nociva, insalubre o peligrosa le impida emplazarse en polígonos industriales del medio urbano del punto 4, o las actividades relacionadas con el depósito y la gestión de residuos del punto 5) se tenía que localizar en SNUC, por lo que se modifica el artículo mencionado con la introducción del adverbio "preferentemente", expresando ya en este mismo precepto que se podrán ubicar nuevas instalaciones de esa actividad en suelo de Protección de Llanos siempre que no contravengan los planes de ordenación que regulan su protección y que se autorizan las existentes en ese suelo con anterioridad a la entrada en vigor de los mismos. En el propio documento base para la modificación (en la página 84 del expediente ambiental) se establece que "En el punto 3 (del artículo 3.4.34) se elimina la exclusividad de localizar este tipo de actividades en Suelo No Urbanizable Común, abriendo la posibilidad de situarse en Suelo No Urbanizable Protegido, lo cual constituye el objeto principal de esta modificación". Y este mismo objetivo se refleja en la resolución de anuncio de 14/04/2015 por el que se hace pública la decisión de someter a evaluación ambiental estratégica, en la forma prevista en la Ley 5/2010, la modificación puntual del PGM (página 467). Nótese que la autorización de las instalaciones existentes se limita en un doble sentido: sólo afecta a uno de los usos de carácter productivo incompatible con el medio urbano del apartado 3a de las actuaciones específicas de interés público (el uso de tratamiento de residuos) y sólo a los que se ubiquen en SNUP-LI. Así se deduce de las modificaciones que se llevan a cabo en el apartado 4º del artículo 3.4.34. Llegamos a esta interpretación por un análisis conjunto y sistemático de la modificación que no menciona en ningún momento los usos industriales preexistentes en la modificación del artículo 3.4.32 relativo a la protección respecto a las actividades industriales, y sí lo hace en el artículo 3.4.34 dedicada a la Protección respecto a los vertidos de residuos urbanos, de tal forma que la mención existente en el apartado 3 del artículo 3.4.39 a "las actividades existentes antes de la entrada en vigor de los mismos" se refiere exclusivamente a la actividad de gestión de residuos, entendido el término en el sentido establecido en el artículo 3.4.34. Luego veremos, insistimos, que el promotor de la modificación es titular de unas instalaciones de residuos preexistentes a los Planes de Protección que se indican y ubicadas en SNUP-LI. Y para cerrar el círculo de la legalización de esta actividad preexistente, se lleva a cabo la modificación del régimen de distancias establecido en el artículo 3.4.32, dada la proximidad de las instalaciones preexistentes del promotor con el núcleo urbano de Sierra de Fuentes (una de las características del término municipal de Cáceres es que tiene en su interior varios municipios, entre ellos Sierra de Fuentes). Es cierto que la modificación parece que no sólo afecta al uso o actividad de tratamiento de residuos, por cuanto con la modificación del artículo 3.4.39 se permite también en el SNUP-LI los usos productivos (3a) del artículo 3.4.21 (esto es, los usos de carácter industrial que requieran emplazarse en el medio rural por ser incompatibles con el medio urbano), pero ello no es óbice, a nuestro juicio, para alterar la conclusión a la que llegamos, esto es, que la finalidad de la modificación puntual no obedece al interés general, sino al interés particular de legalizar una actividad preexistente contraria al planeamiento y la legislación sectorial vigentes en el momento de su instalación. En concreto, una chatarrería de RECUSOEX (que incluye el transporte y gestión de residuos peligrosos y no peligrosos y el desguace de vehículos), tal y como se reconocen en los informes de afección del Servicio de Conservación de la Naturaleza y del Servicio Forestal, como luego detallaremos...SEXTO.- Que la modificación tiene la finalidad de procurar el interés particular de esa empresa promotora, ha sido expresamente reconocido, desde el primer momento, en la documentación técnica elaborada por Estudio Thuban SL. En efecto, en el documento ambiental de octubre de 2014 (folio 11 del expediente ambiental) se establece que "Se pretende de esta manera posibilitar la implantación o regularización urbanística de determinados usos o actividades productivas asentadas en el territorio municipal con anterioridad a la aplicación del planeamiento urbanístico vigente en el término municipal". Y más adelante se reconoce que se hace imprescindible recurrir a la vía del planeamiento en "razón de la urgencia y oportunidad de la actuación, puesto que determinadas empresas con buenas perspectivas se pueden ver abocadas al cierre" (página 46). Y en el documento base para la modificación puntual, igualmente de fecha octubre de 2014 se expresa, además de lo transcrito, que: "la promoción de la "cultura del reciclaje", mediante el mantenimiento de instalaciones de clasificación, almacenamiento y tratamiento de materiales recuperables. Promoviendo la coexistencia de estos



centros con la naturalidad y el paisaje estableciendo las oportunas medidas de compatibilización "(página 83 del expediente ambiental). Y a continuación, se justifica la modificación del artículo 3.4.39 expresando que: "Más adelante en el apartado 3 se ha completado su redacción introduciendo de entre los usos autorizables de carácter productivo dentro de la categoría de "Protección de Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes" añadiendo a los usos vinculados a explotaciones extractivas, ya incluidos, con los de instalaciones de reciclaje y tratamiento de materiales de desecho, por existir cierta demanda para el establecimiento de este tipo de actividades. En este mismo apartado aparecen las condiciones edificatorias que deberán aplicarse a estas instalaciones de reciclaje de material de residuo, ya que su implantación no aparece regulada en el Plan General"...SÉPTIMO.- Que el objetivo de la Modificación Puntual es el interés privado de la promotora de conseguir la legalización de las instalaciones que tiene en las parcelas mencionadas está también reconocido por distintos Servicios de la propia Administración autonómica. En efecto, en el comunicado de régimen interior entre el Servicio de Conservación de la Naturaleza y Áreas Protegidas al Servicio de Protección Ambiental puede leerse "En relación con la evaluación ambiental estratégica de la Modificación Puntual del PGM, cuyo objetivo de partida es la legalización de un chatarrería, pero que tal y como se encuentra planteado afectaría a amplias zonas del TM de Cáceres, se adjunta informe una vez recibido informe aclaratorio de ese Servicio de Protección Ambiental en el que se indica que la chatarrería no puede ser considerada un vertido de residuos". En el mismo sentido, el comunicado de régimen interior entre la Dirección de Programas de Impacto Ambiental y la Sección de Residuos se puede leer que "La Dirección de Programas de Impacto Ambiental de la Dirección General de Medio Ambiente en el marco de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y Calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, está llevando a cabo la evaluación ambiental estratégica... para la legalización de una chatarrería", realizándose la consulta a la Sección de Residuos para aclarar si "la actividad de chatarrería se podría considerar vertido de residuos por alguna normativa vigente en materia de residuos". En la decisión de someter la Modificación Puntual a evaluación ambiental estratégica también se reconoce que uno de los objetivos es "posibilitar la implantación o regulación urbanística de determinados usos o actividades productivas, asentadas en el término municipal con anterioridad a la aplicación del planeamiento urbanístico vigente en el término municipal de Cáceres. Además se pretende eliminar la exclusividad de localizar las actividades de vertido, tratamiento y recuperación de materiales de desecho y residuos urbanos, en el Suelo No Urbanizable Común, abriendo la posibilidad de situarse en Suelo No Urbanizable Protegido, lo cual constituye el objeto principal de esta modificación". Y en el informe del SERVICIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, de fecha 17/06/2015, se hace constar que "El objetivo de la modificación es posibilitar la implantación o regulación urbanística de determinados usos o actividades productivas, asentadas en el término municipal con anterioridad a la aplicación del planeamiento urbanístico vigente en el término municipal de Cáceres. Para ello se propone una nueva redacción en el articulado que afectaría en exclusiva al suelo no urbanizable"OCTAVO.- Frente a este palmario y reconocido interés privado en la Modificación Puntual, el esgrimido interés público, consistente en la implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido con el argumentario de coordinar o compatibilizar la ordenación urbanística a la normativa ambiental, 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 escasamente cuatro años antes de la propuesta de modificación. En efecto, de entrada, toda la motivación del supuesto interés general sobre la supuesta contradicción entre la ordenación urbanística y la "nueva" normativa ambiental carece de justificación, puesto que, por un lado, la superposición de regímenes de protección está expresamente contemplada en el PGM, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Y por otro, el PGM ya tuvo en cuenta, al establecer su régimen de protección del suelo no urbanizable, los Planes Rectores de Uso y Gestión (en adelante PRUG), que son los que se esgrimen fundamentalmente como elementos normativos novedosos. Veámoslo. Respecto de ellos, puede leerse en la MEMORIA DESCRIPTIVA del PGM del año 2010, en concreto en su artículo 4.1.1. ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL que: "Todas las propuestas del Plan General serán coherentes con los objetivos de conservación establecidos en los documentos de planificación de los espacios protegidos afectados, respetándose los límites establecidos de las ZEC-ZEPA, así como las restricciones de uso establecidas en la Ley 8/1998 y la Ley 9/2006". Y si acudimos al ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL del PGM, en su apartado de OBJETIVOS DEL PLAN, se puede leer que: "Hay que destacar en este punto que todo el análisis de la propuesta del nuevo Plan General se desarrolla en coherencia con los contenidos del Plan Rector de Uso y Gestión de la ZEPA Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes (aprobado por Orden de 28 de agosto de 2009 de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura)". Y a continuación que: "la propuesta del Plan General Municipal en relación con los nuevos suelos urbanizables respeta el ámbito protegido de la ZEPA-ZIR y garantiza la protección de este espacio, posibilitando la ordenación urbanística de un espacio (banda norte del área urbana de Cáceres), que ha crecido de manera desordenada y afectando en algunos de sus desarrollos pasados la integridad del espacio protegido. La no-afección a los espacios protegidos y de interés para la conservación ha constituido una directriz básica de los trabajos de revisión y adaptación del Plan General Municipal de Cáceres. En esta área de conflicto entre los nuevos suelos urbanizables y la



ZEPA-ZIR de los Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes se ha establecido una propuesta final que garantiza el cumplimiento de los objetivos de conservación del espacio protegido, posibilita un desarrollo urbanístico de bajo impacto y que minimiza las demandas ambientales y presión en la ZEPA colindante, garantizando la coherencia de la Red Natura 2000, en la que se integrará este espacio protegido". Por tanto, en la revisión del PGM que ahora se modifica se estableció como DIRECTRIZ BÁSICA la no-afección a los espacios protegidos regulados por los PRUG aprobados el año anterior, de tal modo que actividades y usos como los que ahora se pretenden autorizar estaban expresamente prohibidos. Pasar en escasamente cuatro años desde una directriz básica de no afección a los espacios protegidos concernidos en la modificación puntual a permitir usos industriales y de residuos, incluso nocivos y peligrosos, en esos suelos, precisa de una motivación especial, basada en razones de interés general de primer orden que justifique el levantamiento de la protección, lo que en modo alguno existe. A estos efectos, tal vez no sea baladí recordar que la ORDEN de 28 de agosto de 2009 por la que se aprueba el "Plan rector de uso y gestión de la Zona de Interés Regional Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes" expresa que "presentan elementos o sistemas naturales cuya representatividad, singularidad, rareza, fragilidad o interés aconsejan también su declaración como Espacio Natural Protegido, al objeto de que les sea de aplicación el régimen jurídico previsto para los mismos. Este es el caso de la Zona de Interés Regional de Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes, declarada ZEPA en el año 1989". NOVENO.- La Disposición adicional segunda, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, titulada "Medidas adicionales de conservación en el ámbito local", establece que "Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, podrán establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad". La regulación de los espacios protegidos que establecía el PGM de Cáceres de 2010, donde se determinaba expresamente que el tipo de usos y actividades que ahora se pretenden implantar en ellos sólo podían ubicarse en SNUC, es una normativa propia establecida en virtud de tal Disposición Adicional, con lo que en modo alguno existía la necesidad de adaptación del PGM, ya que ello sólo hubiera sido necesario en el caso de que los PRUG y la normativa ambiental en que se justifica la Modificación fueran más restrictivos, y no al contrario. Y ello por la evidente y declarada preeminencia normativa de estos sobre aquél. En efecto, el apartado 2.1. de la ORDEN de 28 de agosto de 2009 por la que se aprueba el "Plan rector de uso y gestión de la Zona de Interés Regional Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes", nos recuerda que "El presente PRUG tiene carácter vinculante para administraciones y particulares y prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, de modo que si sus determinaciones fueran incompatibles con la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes, tal y como establece el artículo 52 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura". Nos situamos así, como bien se expone en la demanda, en la vulneración del principio de no regresión, sin justificación alguna, pues la esgrimida adaptación a la nueva normativa ambiental no tiene virtualidad para ello. A este respecto, no es óbice alguno para la aplicación de este principio el que los suelos concernidos sigan siendo clasificados como SNUP, pues lo trascendente es que con la Modificación Puntual se permite la ubicación (en realidad la legalización) de usos y actividades que estaban prohibidos en ellos en el propio PGM, precisamente para preservar los valores ambientales que justifica su protección. Estamos pues, ante una decisión que implica una desprotección ambiental del SNUP, y para ello, como nos recuerda constante doctrina jurisprudencial, de la que es buena muestra la STS, Contencioso sección 5 del 10 de febrero de 2016, rec 1947/2014, se "exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos", que no existe en este caso, de tal modo que la indiscutible 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, por suponer una actuación arbitraria y con desviación de poder (en el sentido de procurar un interés privado y no general). Lo resuelto hasta ahora hace innecesario que entremos a estudiar la nulidad planteada de la Resolución de 26/07/2018 de la Dirección General de Medio Ambiente por la que se formula declaración ambiental estratégica de la modificación puntual, pues no puede existir una sin la otra".

QUINTO.- Lo expuesto en la anterior sentencia del TSJ de Extremadura es igualmente aplicable al presente supuesto de hecho. Nos encontramos que no se ofrece la suficiente motivación para modificar el PGM de Cáceres en razón al interés general y no se ofrecen alternativas a fin de que las plantas solares fotovoltaicas puedan desarrollarse en suelo que no sea suelo no urbanizable de protección. En este caso, resulta que la modificación puntual del PGM de Cáceres es instada por la entidad mercantil Parque Solar Cáceres, SL. No puede desconocerse que la Resolución de 1 de octubre de 2020, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se otorga a Parque Solar Cáceres SL, autorización administrativa previa y autorización administrativa de construcción para la instalación fotovoltaica Arenales de 150,31 MW de potencia instalada, y su infraestructura de evacuación, en los términos municipales de Cáceres, Casar de Cáceres y Arroyo de la Luz (Cáceres), y se declara, en concreto, su utilidad pública, publicada en el BOE núm. 287, de 30 de octubre de 2020, recoge lo siguiente: "El Ayuntamiento de Cáceres, de conformidad con los informes técnicos relacionados, informa que el proyecto de planta fotovoltaica solicitada se ubica en Suelo no Urbanizable de



Protección Llanos (SNUP-LI), sin afección de zonas ZEPA, siéndole de aplicación el artículo 3.4.39 del PGM en el que el uso fotovoltaico está permitido, pero en el que se establece una limitación para este tipo de instalaciones de 5 MW y/o 10 hectáreas. Informa así mismo este Ayuntamiento que se han seguido las siguientes actuaciones:- Con fecha de 1 de agosto de 2019 fue presentada una propuesta de modificación del Plan General Municipal sobre suelo no urbanizable de protección Llanos, sin afectar zonas declaradas ZEPA, para permitir la viabilidad de la instalación referida, mediante la eliminación de la limitación de uso fotovoltaico establecida de 5 MW y/o 10 has por el artículo 3.4.39 del PGM, modificación referida exclusivamente para zonas Llanos sin ZEPA. Sobre esta propuesta fue emitido por el Servicio Técnico de Urbanismo el correspondiente informe. A la vista de dicho informe la Comisión informativa de Urbanismo de ese Ayuntamiento, en sesión de 11 de septiembre de 2019, dictaminó favorablemente la propuesta de modificación del PGM.- Con fecha de 26 de septiembre de 2019 ha sido presentado documento para la Modificación del PGM en Suelo no Urbanizable de Protección Llanos (SNUP-LI) por Parque Solar Cáceres S.L., el cual ha sido remitido a informes técnicos y jurídicos con carácter previo a su aprobación inicial. Una vez modificado el PGM, el uso proyectado de instalación fotovoltaica sería viable, si bien, para su implantación deberán obtener las correspondientes autorizaciones administrativas sectoriales y municipales (calificaciones, licencia, comunicaciones, o las que procedan) justificando el cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso. El promotor toma razón a lo expuesto por el Ayuntamiento de Cáceres. La segunda respuesta efectuada por el Ayuntamiento consiste en un informe aclaratorio del primer informe emitido por ese Consistorio. En el informe aclaratorio, el Ayuntamiento de Cáceres, se añade a lo ya informado: «En cuanto al contenido del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), solicitud de Autorización Administrativa Previa (AAP) con declaración de utilidad pública (DUP), y Autorización Administrativa de Construcción (AAC), debo informar que este Ayuntamiento no manifiesta oposición, si bien, con carácter general se deben cumplir las condiciones particulares establecidas por el Plan General Municipal para los tipos de suelo por los que discurren o se ubiquen; se deberán obtener las correspondientes calificaciones rústicas, licencias o autorizaciones e informes sectoriales que legalmente correspondan. Asimismo, se deberán establecer las medidas correctoras y medioambientales que le sean exigibles por los órganos ambientales en cada caso competentes.» El promotor toma razón de lo indicado por el Ayuntamiento, y que, una vez modificado el PGM, el uso proyectado de instalación fotovoltaica sería viable, si bien, deberán obtenerse las correspondientes autorizaciones administrativas sectoriales y municipales (calificaciones, licencias etc), cuestiones que se dilucidarán en su momento correspondiente, en el procedimiento de obtención de la correspondiente Licencia Urbanística, siendo ese Ayuntamiento el organismo responsable de la conexión de dicha autorización».

En el expediente administrativo también comprobamos que la modificación puntual se inicia a instancia de Parque Solar Cáceres, SL. 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 municipal y admitir plantas solares fotovoltaicas de una potencia y extensión que antes no eran admitidas.

SEXTO.- No es válida la argumentación que se ofrece sobre que antes de la modificación puntual eran permitidas las plantas solares fotovoltaicas, pues lo permitido entonces no guarda comparación con lo ahora permitido en suelo no urbanizable de protección. Así, lo antes permitido era el uso específico de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica, con limitaciones de 5MW y/o 10 hectáreas por instalación, mientras que ahora se permite el uso específico de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica sin limitación alguna en el suelo no urbanizable de protección de Llanos. Es cierto que el PGM no había previsto o establecido limitaciones al número de plantas solares que podían ser instaladas siempre que cumplieran con la limitación de 5MW y/o 10 hectáreas por instalación, pero, lo que no resulta admisible, desde el punto de vista del interés general, es que para evitar que haya numerosas instalaciones o que puedan agruparse pequeñas instalaciones, lo que ahora se permita sean plantas solares fotovoltaicas sin limitación alguna de potencia o extensión. Si se considera que no procede una acumulación de instalaciones fotovoltaicas o que se podría instalar un número elevado de pequeñas instalaciones fotovoltaicas -lo que de alguna manera constituiría un fraude de ley y daría lugar al incumplimiento de los objetivos de protección del PGM-, la solución no es eliminar dicha limitación para permitir cualquier instalación con independencia de su potencia o extensión, pues lo que ahora se permite es claramente contrario a lo hasta entonces regulado que era la admisión de pequeñas plantas que tanto por su potencia como por su instalación no iban a producir perjuicios en el suelo no urbanizable de protección y las áreas de influencia. Realmente, nos encontramos que 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.

SÉPTIMO.- El Documento Ambiental Estratégico no contempla alternativas y el objetivo del documento es concluir que este suelo es apto para la instalación de 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 están 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.

OCTAVO.- 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. Siguiendo la fundamentación de la sentencia del TSJ de Extremadura de fecha 20-9-2021, Nº de Recurso: 539/2019, Nº de Resolución: 406/2021, antes citada, resulta que en la MEMORIA DESCRIPTIVA del PGM del año 2010, en concreto, en su artículo 4.1.1. ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, se recoge que: *"Todas las propuestas del Plan General serán coherentes con los objetivos de conservación establecidos en los documentos de planificación de los espacios protegidos afectados, respetándose los límites establecidos de las ZEC-ZEPA, así como las restricciones de uso establecidas en la Ley 8/1998 y la Ley 9/2006"*. Y si acudimos al ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL del PGM, en su apartado de OBJETIVOS DEL PLAN, se puede leer que: *"Hay que destacar en este punto que todo el análisis de la propuesta del nuevo Plan General se desarrolla en coherencia con los contenidos del Plan Rector de Uso y Gestión de la ZEPA Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes (aprobado por Orden de 28 de agosto de 2009 de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura)"*. Y a continuación que: *"la propuesta del Plan General Municipal en relación con los nuevos suelos urbanizables respeta el ámbito protegido de la ZEPA-ZIR y garantiza la protección de este espacio, posibilitando la ordenación urbanística de un espacio (banda norte del área urbana de Cáceres), que ha crecido de manera desordenada y afectando en algunos de sus desarrollos pasados la integridad del espacio protegido. La no-afección a los espacios protegidos y de interés para la conservación ha constituido una directriz básica de los trabajos de revisión y adaptación del Plan General Municipal de Cáceres. En esta área de conflicto entre los nuevos suelos urbanizables y la ZEPA-ZIR de los Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes se ha establecido una propuesta final que garantiza el cumplimiento de los objetivos de conservación del espacio protegido, posibilita un desarrollo urbanístico de bajo impacto y que minimiza las demandas ambientales y presión en la ZEPA colindante, garantizando la coherencia de la Red Natura 2000, en la que se integrará este espacio protegido"*. Por tanto, en la revisión del PGM que ahora se modifica se estableció como DIRECTRIZ BÁSICA la no afección a los espacios protegidos regulados por los PRUG aprobados el año anterior. Pasar en este tiempo desde una directriz básica de no afección a los espacios protegidos concernidos en la modificación puntual a permitir la instalación de plantas solares fotovoltaicas en la extensión y potencia ahora contemplada precisa de una motivación especial, basada en razones de interés general de primer orden que justifique el levantamiento de la protección, lo que en modo alguno existe. A estos efectos, tal vez no sea baladí recordar que la ORDEN de 28 de agosto de 2009 por la que se aprueba el *"Plan rector de uso y gestión de la Zona de Interés Regional Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes"* expresa que *"presentan elementos o sistemas naturales cuya representatividad, singularidad, rareza, fragilidad o interés aconsejan también su declaración como Espacio Natural Protegido, al objeto de que les sea de aplicación el régimen jurídico previsto para los mismos. Este es el caso de la Zona de Interés Regional de Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes, declarada ZEPA en el año 1989"*. La conclusión es que estamos ante una decisión que implica una desprotección ambiental del SNUP, y para ello, como nos recuerda constante doctrina jurisprudencial, de la que es buena muestra la STS, Contencioso, sección 5, de 10 de febrero



de 2016, rec. 1947/2014, se exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos, que no existe en este caso, de tal modo que la indiscutible 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 lo anterior conduce a la estimación del recurso contencioso-administrativo, anulando la Resolución de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de fecha 1 de diciembre de 2020, relativa a la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres para regular la instalación de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos (SNUP-LL). También se establecen medidas de protección para el casco urbano respecto de estas instalaciones, protegiendo su perímetro de crecimiento (publicada en el DOE 17-12-2020). Al anularse la anterior actuación administrativa, no resulta necesario examinar los motivos de impugnación dirigidos contra la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de fecha 9 de marzo de 2020, por la que se formula informe ambiental estratégico, en la forma prevista en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres (publicada en el DOE 5-6-2020), pues no puede existir una sin la otra.

NOVENO.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, condenamos a la Junta de Extremadura y al Ayuntamiento de Cáceres al pago de las costas procesales causadas. No se aprecia que concurren serias dudas de hecho o de derecho en el supuesto objeto de control jurisdiccional para no imponer las costas procesales. El artículo 139.4 LJCA establece que *"La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima"*. En este caso, se valora que la cuantía del proceso ha sido fijada en indeterminada, la complejidad del debate y el trabajo jurídico desarrollado por la parte actora durante la tramitación del proceso, de manera que se limitan las costas procesales por todos los conceptos al importe máximo de 3.000 euros, IVA incluido, que abonará cada una de las Administraciones demandadas. No se hace especial pronunciamiento sobre las costas procesales de la parte codemandada Parque Solar Cáceres, SL.

VISTOS los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación, EN NOMBRE DE SM EL REY, por la potestad que nos confiere la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA,

FALLAMOS

Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. Hernández PaZ, en nombre y representación de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX), contra la Resolución de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de fecha 1 de diciembre de 2020, relativa a la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres para regular la instalación de plantas para la producción de energía solar fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos (SNUP-LL). También se establecen medidas de protección para el casco urbano respecto de estas instalaciones, protegiendo su perímetro de crecimiento (publicada en el DOE 17-12-2020), la cual anulamos por no ser ajustada a Derecho. Condenamos a la Junta de Extremadura y al Ayuntamiento de Cáceres al pago, cada una de ellas, de las costas procesales causadas a la parte actora hasta un máximo de 3.000 euros, por todos los conceptos, IVA incluido. No se hace especial pronunciamiento sobre las costas procesales de la parte codemandada Parque Solar Cáceres, SL. Contra la presente sentencia sólo cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. El recurso de casación se preparará ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura en el plazo de treinta días contados desde el día siguiente al de la notificación de la sentencia. La presente sentencia sólo será recurrible ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. El escrito de preparación deberá reunir los requisitos previstos en los artículos 88 y 89 LJCA y en el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 6-7-2016). De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, según la reforma efectuada por LO 1/2009, de 3 de noviembre, deberá consignarse el depósito de 50 euros para recurrir en casación. Si no se consigna dicho depósito el recurso no se admitirá a trámite. Y para que esta sentencia se lleve a puro y debido efecto, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento. Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



PUBLICACIÓN.- En la misma fecha fue publicada la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado que la dictó.
Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ