



Roj: **STS 3236/2023 - ECLI:ES:TS:2023:3236**

Id Cendoj: **28079130052023100101**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **30/06/2023**

Nº de Recurso: **7738/2021**

Nº de Resolución: **882/2023**

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

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 1158/2021,**
ATS 14265/2022,
STS 3236/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 882/2023

Fecha de sentencia: 30/06/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7738/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 06/06/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

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

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

Transcrito por: LCS

Nota:

R. CASACION núm.: 7738/2021

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 882/2023

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy



D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 30 de junio de 2023.

Esta Sala ha visto los recursos de casación registrados bajo el n.º 7738/2021, interpuestos contra la sentencia 406/2021, de 20 de septiembre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictada en el PO 539/2019.

Son partes recurrentes:

La mercantil SOLUCIONES EXTREMEÑAS DE RECUPERACIÓN, S.L., representada por la procuradora Dña. Vanessa Ramírez-Cárdenas Fernández de Arévalo y bajo la dirección letrada de D. Juan José Torres Ventosa.

El EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CÁCERES representado y defendido por la Letrada de sus Servicios Jurídicos Dña. María José Castellano Arias.

La JUNTA DE EXTREMADURA representada por la procuradora Dña. Aurora Gómez-Villaboa Mandri, bajo la dirección de los letrados de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Se ha personado como parte recurrida:

La ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA Y DE LOS RECURSOS DE EXTREMADURA (ADENEX), representada por la procuradora Dña. Laura Gil de Ascensión y bajo la dirección letrada de Dña. Elisa Rosa Sánchez Rey.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el procedimiento ordinario núm. 539/2019, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con fecha 20 de septiembre de 2021, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"ESTIMAR el recurso interpuesto por la procuradora D.^a MARÍA DEL CARMEN PÉREZ MORENO DE ACEVEDO, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA Y DE LOS RECURSOS DE EXTREMADURA (ADENEX), con la asistencia letrada de D.^a ELISA ROSA SÁNCHEZ REY contra la RESOLUCIÓN de 30 de abril de 2019, de la Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por la que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General Municipal de Cáceres, cuya nulidad de pleno derecho declaramos, sin que sea necesario estudiar la nulidad pretendida de la Resolución de 6/07/2018, de la Dirección General de Medio Ambiente por la que se formula declaración ambiental estratégica de tal Modificación Puntual. Las costas se imponen a las Administraciones personadas, de conformidad con lo establecido en el fundamento de derecho décimo de esta sentencia."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia se prepararon recursos de casación por las respectivas representaciones procesales de la Junta de Extremadura, del Ayuntamiento de Cáceres y de la entidad Soluciones Extremeñas de Recuperación, S.L. (RECUSOEX) que por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se tuvieron por preparados mediante autos de 5 y 9 de noviembre de 2021, que, al tiempo, ordenaron remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 19 de octubre de 2022, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"1º) Admitir los recursos de casación tramitados con el n.º 7738/2021, preparados por la Junta de Extremadura, el Ayuntamiento de Cáceres y la sociedad "Soluciones Extremeñas de Recuperación (RECUSOEX)", contra la sentencia de 20 de septiembre de 2021 de la Sala de lo Contencioso Administrativo Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, estimatoria del P.O. n.º 539/2019.

2º) Precisar que la cuestión que presenta 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.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 45 de la CE, y 3, 4, 5.e), 7 y 22.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, del 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 y la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en relación con el artículo 25.a) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado (art. 90.4 LJCA).

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos."

CUARTO. El letrado del Ayuntamiento de Cáceres interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"De acuerdo con lo exigido por el art. 92.3.b) LJCA, las pretensiones y pronunciamientos solicitados por mi mandante son los siguientes:

Esta parte solicita a la Sala que se estime este recurso de casación y se revoque la Sentencia Recurrída, se fije la siguiente doctrina jurisprudencial: Que no toda modificación de un suelo no urbanizable protegido constituye una regresión ambiental; determinar si puede vulnerar el principio de no regresión la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que pretende implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido, manteniendo la clasificación y que se mantenga dentro del ámbito de los instrumentos de protección ambiental."

Y termina suplicando a la Sala que:

"... dicte Sentencia por la que, estimando las pretensiones deducidas en este escrito, se case la Sentencia Recurrída, y se declare conforme a Derecho la Modificación Puntual del PGM recurrida."

QUINTO. La letrada de la Comunidad Autónoma de Extremadura interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"1º) Que con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida.

2º) Que se fije doctrina jurisprudencial, al objeto de determinar si la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico, que conlleva la implantación y regulación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido, manteniendo la clasificación, vulnera el principio de no regresión en materia ambiental.

3º) Que se fije doctrina jurisprudencial, al objeto de determinar si el principio de no regresión alcanza a las medidas adicionales que las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, puedan establecer respecto de la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

4º) Teniendo en cuenta que la Sentencia de la Sala que se recurre, no analiza la declaración estratégica de la modificación puntual, y como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de Instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia.

4º) Y en consecuencia desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución de la Consejera de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, de fecha 30 de abril de 2019, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres, consistente en la implantación y regulación de usos y actividades en suelo no urbanizable protegido. Publicada en el DOE nº 143 de 25 de julio de 2019.."

Y termina suplicando a la Sala que:

"... con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida."

SEXTO. La representación procesal de Soluciones Extremeñas de Recuperación, S.L. (RECUSOEX) interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"1.- Como corolario de lo expuesto, se interesa que se fije como respuesta a la cuestión de interés casacional delimitada en el auto de admisión la siguiente:

El principio de no regresión en materia medioambiental constituye un límite a la potestad de planeamiento que se aplica exclusivamente a aquellas modificaciones que supongan un cambio en la clasificación del suelo protegido que determinen menor nivel de protección que el que antes ostentaba; por ello 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, no puede vulnerar dicho principio.

2.- La aplicación de esta doctrina al caso de autos debe llevar consigo la estimación del recurso de casación y la anulación de la sentencia de instancia, en tanto en cuanto ha hecho una aplicación incorrecta del expresado principio de no regresión, al exigir una especial motivación a una modificación puntual del Plan que no afectaba a la clasificación del suelo afectado, sino solo a determinados usos del mismo.

3.- Ahora bien, como quiera que el principio de no regresión no fue el único argumento esgrimido en la demanda y que los demás planteados exigen tener en cuenta normativa autonómica ajena al recurso de casación ante el Tribunal Supremo (cfr.: artículos 86.3, 88.2.a), 89.2.e) y 93.1 LJCA), resulta necesario que se ordene la devolución de actuaciones a la Sala de instancia a fin de que dicte sentencia sobre el resto de cuestiones suscitadas.

Abunda a favor de esta solución el que el recurso contencioso-administrativo se dirigió también frente a la Resolución de 26 de julio de 2018 de la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura por la que se formuló la declaración ambiental estratégica de dicha modificación puntual, cuestión que quedó imprejuizada en la sentencia de instancia, en cuyo fallo, después de declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 30 de abril de 2019, añade la siguiente salvedad:

"sin que sea necesario estudiar la nulidad pretendida de la Resolución de 26/07/2018, de la Dirección general de Medio Ambiente por la que se formula declaración ambiental estratégica de tal Modificación Puntual."

Regida como está esa evaluación ambiental por legislación autonómica (en concreto, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura), la única solución admisible es la retroacción de actuaciones a la instancia.

4.- A favor de esta tesis milita una consideración adicional, a saber: mi poderdante no fue emplazada en el procedimiento de instancia, pese a que la sentencia allí pronunciada la cita hasta en seis ocasiones, atribuyéndole la condición de promotora de la modificación.

De hecho, esta parte en su escrito de preparación del recurso de casación invocó, como primer precepto infringido el artículo 24.1 CE en relación con el artículo 49.3 LJCA, aduciendo que había interés casacional en aclarar que era necesario emplazar en el proceso contencioso-administrativo a las entidades para cuya iniciativa se elaboraba un instrumento urbanístico y a los propietarios del suelo a los que afectaba la regulación de usos y actividades del instrumento.

El auto de admisión del recurso no lo ha apreciado así y ha circunscrito el interés casacional al principio de no regresión sobre el que antes nos hemos extendido, pero, sin perjuicio de que esta parte se conforme con la decisión de la Sección de admisión, la retroacción de actuaciones permitirá que esta parte puede tener en la causa la intervención que debió haber tenido."

Y termina suplicando a la Sala que dicte sentencia:

"...por la que, con estimación del recurso interpuesto,

1º.- Fije como respuesta a la cuestión de interés casacional determinada en el auto de admisión la siguiente:

El principio de no regresión en materia medioambiental constituye un límite a la potestad de planeamiento que se aplica exclusivamente a aquellas modificaciones que supongan un cambio en la clasificación del suelo protegido que determinen menor nivel de protección que el que antes ostentaba; por ello 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, no puede vulnerar dicho principio.

2º.- Anule la sentencia dictada en la instancia y acuerde la devolución de los autos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura para que, con sujeción a la doctrina propugnada en el ordinal 1º como respuesta a la cuestión casacional, se pronuncie sobre el resto de las cuestiones planteadas en el recurso."

SÉPTIMO. La representación procesal de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos de Extremadura (ADENEX) se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que:

"... dicte Sentencia por la que estimando las pretensiones deducidas en este escrito, se confirme la sentencia recurrida con expresa imposición en costas a las partes recurrentes."

OCTAVO. Mediante providencia de 14 de abril de 2023, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 6 de junio de 2023, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. *La sentencia recurrida.*

La sentencia recurrida, dictada por la Sala de Cáceres con fecha 20 de septiembre de 2021, estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos de Extremadura (ADENEX) contra la resolución de 30 de abril de 2019, de la Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General Municipal (en adelante, PGM) de Cáceres y declara su nulidad de pleno derecho sin que se estime necesario estudiar la nulidad de la resolución de 26 de julio de 2018, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se formula declaración ambiental estratégica de tal modificación puntual que también se impugnaba.

Reflejaremos a continuación el contenido sustancial de la sentencia recurrida:

1.- Parte la sentencia (FJ 3) 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".

2.- Se explica, a continuación (FJ 4) que:

"[U]na 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 [...]) 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 [...]"

3.- Se analiza después (FJ 4) el documento base de la modificación, la resolución de anuncio de la decisión de someter a evaluación ambiental estratégica, así como el texto de la modificación y se advierte lo siguiente:

"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. [...] 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 [...]"

[...]

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. [...]".

4.- A continuación (FJ 4), destaca la sentencia que "parece haber una distorsión entre la norma interpretativa incluida en la RESOLUCIÓN de 26 de julio de 2018, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se formula declaración ambiental estratégica de la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres, con la definitiva redacción de la Modificación." y de ello deduce que "se ha conseguido ampliar enormemente el ámbito de los usos productivos susceptibles de ser establecidos en la categoría de "Protección de Llanos", contraviniendo expresamente la determinación de la declaración ambiental estratégica. No obstante, esta al menos aparente distorsión no ha sido puesta de manifiesto en la demanda, con lo que sólo la traemos a colación para expresar la oscuridad de la Modificación y las dudas interpretativas que puede producir en una materia de gran sensibilidad, como es el ámbito objetivo de los usos industriales que requieran emplazarse en el medio rural por ser incompatibles con el medio urbano y que la Modificación permite, es novo [sic], ubicarlos en SNUP".

5.- Dedicamos la sentencia el fundamento quinto a reflejar los siguientes datos que constan en el expediente:

"a) En el mes de septiembre de 2014 se presenta propuesta de modificación del PGM a iniciativa de SOLUCIONES EXTREMEÑAS DE RECUPERACIÓN S.L. (RECUSOEX). [...]

b) [...] esta empresa ejerce las actividades de almacenamiento de residuos peligrosos y no peligrosos y electrónicos y desguace de vehículos, actividades que desarrolla dentro del espacio protegido ZEPA/ZIR LLANOS DE CÁCERES Y SIERRA DE FUENTES. Solicitó autorización ambiental unificada para la gestión de residuos peligrosos, con fecha 22/05/2015, en la parcela NUM000 del polígono municipal de Cáceres, que finalizó por resolución por la que se le tuvo por desistido, [...]

c) Con fecha 03/02/2020 ha presentado solicitud de licencia para "Calificación rústica de terrenos para Proyecto de Legalización de instalaciones para la gestión de residuos en las parcelas NUM000 y NUM001 del polígono NUM002 del término municipal de Cáceres", el cual se encuentra pendiente de resolución [...] Ello acredita que las iniciales instalaciones ubicadas en la parcela NUM000 han sido ampliadas a la parcela NUM001. Y a este respecto el Director Técnico de la ZEPA Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes indicó en su informe de fecha 10/04/2018 (folio 1211 del expediente ambiental) que: "No obstante, debe tenerse en cuenta que en los últimos años se ha producido una ampliación de la superficie de esta chatarrería hacia la Zona de Uso Limitado de la ZIR, invadiendo parte de ella. Esta ampliación no debe ser legalizada".

d) Todos los documentos de carácter técnico que han permitido aprobar la modificación puntual y la declaración ambiental estratégica han sido elaborados por RECUSOEX S.L. a través de la oficina técnica Estudio Thuban S.L.

De estos datos se extrae la conclusión de que esta empresa fue la promotora de la modificación (no el órgano promotor que fue el Ayuntamiento), por el evidente interés que tenía cuando presentó la propuesta para legalizar las instalaciones de gestión de residuos que tiene en SNUP-LI, que son ilegales y que la redacción anterior del PGM consideró consentidas, precisamente por ser contrarias a los principios informadores del PGM y, por ello no legalizables. Era por tanto imprescindible, para conseguir la legalización, un cambio en el planeamiento."

6.- Continúa la sentencia expresando "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 S.L. [...]", analizando y valorando tras ello dicha documentación.

7.- Tras estas consideraciones, expresa la sentencia su razón de decidir para declarar la nulidad de la modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres impugnada en sus fundamentos séptimo, octavo y noveno que pueden sintetizarse en los siguientes términos:

"[...] 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, [...]

En el mismo sentido, el comunicado de régimen interior entre la Dirección de Programas de Impacto Ambiental y la Sección 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 [...]"*.

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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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) [...]."

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia 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.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: arts. 45 CE, y 3, 4, 5.e), 7 y 22.1 del 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 (TRLRDU 2015), y la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en relación con el art. 25.a) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

TERCERO. Los escritos de interposición.

I. Escrito de interposición del Ayuntamiento de Cáceres.

Sus argumentos sustanciales son, en síntesis, los siguientes:

A.- Considera que la modificación puntual impugnada no vulnera el principio de no regresión.

"La sentencia recurrida no tiene en consideración que los suelos sobre los que recae la modificación continúan estando clasificados como Suelo no urbanizables protegido y que la Modificación del Plan General Municipal de Cáceres (PGM) se realiza con el objeto de adaptar algunos pasajes de su articulado, que afectan a la implantación de determinados usos y actividades en suelo no urbanizable de protección natural, de manera que su establecimiento, dentro del territorio municipal, resulte compatible y coordinado respecto a la ordenación urbanística y a la normativa medioambiental de reciente aplicación en Extremadura, estando perfectamente justificada la modificación del PGM en base al interés general.

Determinados usos y actividades productivas aparecen como incompatibles con la vigente regulación urbanística dispuesta por el Plan General, en terrenos clasificados como suelo no urbanizable protegido en función de sus valores naturales o paisajísticos, que sin embargo serían susceptibles obtener autorización ambiental, en aplicación de la actual normativa ambiental, paradójicamente mucho más restrictiva y exigente que la aplicable en el momento de la aprobación definitiva del Plan General Municipal de Cáceres.

De esta manera, puede resultar contradictorio que actividades que pudieran ser susceptibles de obtener autorización ambiental, no resultaran permisibles por el planeamiento urbanístico precisamente en función de sus afecciones al medio ambiente.

Ha de tenerse en cuenta que estas actividades sólo pueden implantarse en el ámbito rural y con la modificación continúa manteniéndose la protección del suelo puesto que expresamente se establece en la misma que estos usos y actividades se permitirán siempre y cuando no se contravengan 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 la Áreas incluidas en Red Natura 2000.

No toda variación en un suelo protegido constituye, *per se*, una regresión ambiental."

Se refiere al informe emitido por el Jefe de Servicio de Prevención y Calidad Ambiental en el que se expresa que la modificación no afecta de forma apreciable a los espacios naturales protegidos incluidos en la Red Natura 2000 y no se contradicen los PRUG reguladores de estos espacios protegidos.

B.- La modificación está ampliamente justificada por razón de interés general y así se refleja en diversos apartados de la Memoria de la modificación que reproduce en la que se contiene tanto una justificación general como de cada uno de los preceptos del plan que se modifican.

Se refiere a la jurisprudencia sobre la potestad de modificación del planeamiento urbanístico, considera que la modificación se ha efectuado dentro del ejercicio de dicha potestad discrecional y critica que la sentencia

recurrida, para concluir que la modificación responde a un interés particular y no al interés general, compare dicha modificación con la redacción previa del PGM, pues ello infringe la doctrina contenida en la STS de 21 de octubre de 2020. " Lo que destaca el Tribunal Supremo en la sentencia de 21 de octubre de 2020 es la presencia de un urbanismo cambiante, que intenta adaptarse a las nuevas exigencias y realidades, y que utiliza Instrumentos de modificación para conseguir y alcanzar la inevitable transformación de las ciudades. Y para ello declara que "se encuentran legitimadas -y obligadas- las Administraciones públicas que cuentan con competencia en el ámbito material del urbanismo; una de las actuaciones esenciales actuales de las mismas es evitar la petrificación de los pueblos y ciudades, vaciándolas de habitantes como consecuencia de no haber llevado a cabo, a tiempo, necesarias actuaciones de transformación urbanística".

En este caso, debemos señalar que la realidad del PGM de 2010 de la Ciudad de Cáceres no se parece a la actual."

II. Escrito de interposición de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Éstos son, en síntesis, sus razonamientos esenciales:

A.- La sentencia recurrida infringe los arts. 35 de la Ley 39/2015, 9.2 y 105.a) CE, así como en art. 5.e) TRLS 2015, preceptos que reconocen el derecho a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y ello implica que el hecho de que un particular realice una propuesta de modificación de un plan no implica la vulneración del interés general por esa modificación. La modificación impugnada no atiende al interés de un determinado particular porque permitir un concreto uso en una categoría de suelo no afecta a un concreto interesado.

B.- El art. 45 de la Constitución Española, establece la protección jurídica del medio ambiente. Ahora bien, es intrínseco al concepto de democracia la posibilidad de alterar las decisiones normativas existentes por el legislador. Así si bien, es atendible la necesidad de permanencia de los Planes de urbanismo, ello no puede suponer posiciones y situaciones inmovilistas, estáticas del urbanismo en vez de dinámica, perpetuando ordenaciones erróneas o incluso perjudiciales al interés público y privado. Por tanto, la Administración tiene potestad discrecional (art. 9.3 y 103 CE) para poder alterar, modificar un planeamiento urbanístico. Esta potestad es inexorable cuando las circunstancias del caso lo exijan. El principio de no regresión no puede significar que las normas que afectan al medio ambiente no puedan cambiar.

Parece que, se produce una colisión entre el principio de no regresión ambiental y el principio democrático que proscribía la inmutabilidad de las normas. Pero, solo es apariencia, pues ninguno de tales principios prevalece sobre el otro, sino que ambos se complementan. En palabras del Tribunal Constitucional (STC 233/2015), 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. Es decir, habrá que ponderar en cada caso concreto la capacidad del legislador de cambiar las normas junto a la toma en consideración del potencial impacto negativo que ese cambio pueda conllevar en la conservación del Medio Ambiente. Esta doctrina del Tribunal Constitucional permite, por tanto, la modificación de los PGM siempre que exista una justificación y esa justificación se encuentra en la memoria integrante de la modificación puntual.

La Sentencia objeto de este recurso, realiza un análisis de la protección establecida en el PGM CC de 2010. Entendemos que incurre en vulneración de la doctrina contenida en la Sentencia mencionada del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. No se trata de comparar la norma precedente, Plan General Municipal de Cáceres de 2010, con la nueva norma, la modificación puntual, pues como señala el Tribunal Constitucional, la norma que precede no es más que un factor a tener en consideración. Se trata de valorar, si la modificación se encuentra perfectamente justificada, si no se vulnera la protección ambiental y si se responde al interés general. Es de resaltar que el mismo valor normativo corresponde al PGM como a la Modificación Puntual. Las alteraciones de planeamiento atienden a la variación de las circunstancias y la justificación de la modificación está reflejando las necesidades presentes, y no aquellas que en su día se reflejaron en la memoria del PGM.

En este caso no se ha alterado la clasificación ni la calificación del suelo, la modificación no materializa una desprotección del suelo calificado ya que sigue calificado como suelo no urbanizable protegido, el objetivo de la modificación es la implantación de usos y actividades productivas manteniendo la calificación, por lo que considera que no se vulnera la jurisprudencia de esta Sala sobre el principio de no regresión.

En la memoria del plan queda perfectamente justificado el interés público.

No hay regresión, no hay afectación de los espacios protegidos, pues así se indica en el informe de afección a la Red Natura 2000 que fue incorporado a la Declaración Ambiental Estratégica y, por lo tanto, la modificación no contradice los PRUG reguladores de esos espacios protegidos.



C.- Considera que la sentencia recurrida consagra la inamovilidad de los planes de urbanismo y vulnera la competencia municipal de ordenación urbanística (art. 25.a y b de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local) que ha de acomodarse a las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas de cada momento lo que obliga a su revisión cuando las circunstancias cambian sustancialmente, se refiere al *ius variandi* y jurisprudencia que lo interpreta. El ordenamiento jurídico, por su propia naturaleza se resiste a ser congelado y debe responder a la realidad social de cada momento.

D.- El principio de no regresión de conformidad con la jurisprudencia (STS de 10 de julio de 2012) 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. No obstante, se ha de advertir que 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. Y en este caso la Memoria de la modificación justifica plenamente el interés público.

La sentencia recurrida olvida que en el articulado que se modifica se recoge expresamente el respeto y aplicación de los PRUG de los terrenos de la Red Natura 2000.

E.- En relación con la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, que permite a las entidades locales adoptar medidas adicionales de protección medioambiental, considera que el principio de no regresión no puede dar lugar a que se prohíba cualquier alteración de tales medidas adicionales, en este caso la alteración de los usos en suelo no urbanizable protegido, aunque tales alteraciones no contravengan los planes de ordenación de tales espacios protegidos, pues ello supone una petrificación del planeamiento que sería contraproducente.

Por todo ello, considera que no cabe observar arbitrariedad y desviación de poder en la resolución objeto de esta litis, pues cumplimentando los preceptos legales, se ha efectuado una motivación y justificación exhaustiva y pormenorizada de cada uno de los artículos del PGM de Cáceres que se pretenden modificar, atendiendo en todo momento al interés general y no al particular.

III. Escrito de interposición de Soluciones Extremeñas de Recuperación, S.L. (RECUSOEX)

En síntesis, éstos son sus argumentos fundamentales:

A.- La sentencia de instancia infringe la doctrina jurisprudencial sobre el principio de no regresión en materia medioambiental al extenderlo indebidamente a un ámbito que le es ajeno, como es el de la autorización de nuevos usos en un suelo no urbanizable que mantiene la clasificación.

Tras referirse a la potestad de planeamiento urbanístico como potestad municipal (arts. 25.2.a y 22.2.c LBRL) de carácter discrecional y al *ius variandi* que lleva implícito, hace un detenido repaso de la jurisprudencia de esta Sala sobre el principio de no regresión, desde la STS de 30 de septiembre de 2011, rec. 1294/2008, de la que deduce que "el principio de no regresión afecta a cualquier modificación de instrumentos urbanísticos o similares que supongan una alteración en la clasificación del suelo que implique privarle total o parcialmente de la protección de que gozara" y que "en los términos en que lo ha definido la jurisprudencia de esta Excm. Sala, el principio de no regresión no se extiende a eventuales cambios de uso de un suelo no urbanizable que dejan incólume su clasificación, de ahí que una modificación del plan que solo se refiere a los usos no puede vulnerar aquel". Y esta delimitación no es caprichosa, sino que se explica por el origen del principio que se extrae de la consideración del art. 45 CE y de diversos preceptos legales (arts. 3, 13.3 o 22.1 TRLS 2015) que se citan como fundamento del mismo que, por su generalidad, no son aptos para condicionar la actuación administrativa en un aspecto tan concreto y determinado como los tipos de usos de que es susceptible una clase de suelo (por protegida que esté).

Considera que no es razonable la posición sostenida en la sentencia recurrida que extiende la virtualidad del principio de no regresión al cambio de usos manteniendo inalterada la clasificación del suelo porque ello (i) implicaría equiparar categorías y conceptos no asimilables, pues nuestro ordenamiento distingue entre clase de suelo y usos admisibles del mismo; (ii) desconocería el *ius variandi*, abocando a una petrificación del planeamiento y a la congelación del desarrollo urbano y de las actividades económicas, pues supondría que la prohibición de un uso adoptada para un suelo protegido en un momento determinado sería difícilmente modificable en el futuro; (iii) restringiría el principio de autonomía local, privando al municipio y a los órganos representativos de la comunidad municipal (recuérdese que la aprobación de los instrumentos de ordenación está confiada, no por casualidad, al Pleno de la Corporación) de su capacidad para regir sus intereses del modo en que en cada momento estime conveniente la mayoría social; y (iv) sometería a las entidades municipales en su actividad de planeamiento urbanístico a la tutela de la Administración autonómica y a su control de legalidad dado el carácter normativo de los principios generales como el de no regresión.

B.- La sentencia de instancia infringe la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al considerar erróneamente que cualesquiera medidas adicionales de protección que, con base en él, pueden adoptar los municipios quedan amparadas en el principio de no regresión.

Considera que las prohibiciones de uso que se contienen en el PGM que se modifica, como se dice en la sentencia recurrida, eran medidas adicionales de protección adoptadas al amparo de dicho precepto, pero "Lo que no es posible admitir es que de la posibilidad de adoptar medidas adicionales se desprenda que estas quedan bajo la salvaguarda del principio de no regresión. Hay un salto cualitativo en el razonamiento que, con el mayor de los respetos, no es posible inferir de la DA 2.ª LPNB. Esta es una norma de atribución competencial, que, en cumplimiento de los artículos 25.2.b) y 26.1.d) LRBRL, atribuye al municipio una posibilidad de intervenir en la protección del medio ambiente. Y del mismo modo que el municipio puede no hacer uso de esa facultad sin necesidad de justificar su inacción, tampoco puede exigírsele que lleve a cabo una motivación "exigente, pormenorizada y particularizada" si, después de haber adoptado medidas adicionales, decide suprimirlas o rebajarlas."

CUARTO. El escrito de oposición de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos de Extremadura (ADENEX).

Sus alegaciones sustanciales son las siguientes:

Considera que "lo que en todo momento se ha pretendido con esta Modificación del Plan General Municipal es disfrazar en parte, para justificar el interés general en la necesidad de adaptación a la normativa vigente, lo que como ya se ha puesto de manifiesto es totalmente falso, ya que no ha existido nunca conflicto alguno dada la competencia municipal para ser más protector."

Reitera el relato de hechos que ya hizo en su demanda del que deduce, como asimismo expresó en la demanda, que la modificación impugnada responde a un interés particular y así se ha reconocido en la sentencia recurrida.

Efectúa diversas consideraciones generales sobre el principio de no regresión en materia ambiental que forma parte del derecho que tiene toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, siendo su finalidad que no se produzcan retrocesos en los avances ya alcanzados. Por eso, la modificación impugnada, al tratar de legalizar actividades industriales y de residuos en suelo ambientalmente protegido que anteriormente estaban prohibidas por el PGM de Cáceres, atenta contra dicho principio "pues no se puede levantar esa protección a no ser que se acredite que dichos valores han dejado de existir, algo que no pasa en el asunto que nos ocupa, y siempre que ello no se deba a la acción humana, o que existan motivos de interés general de primer orden que exigen el levantamiento de dicha protección y no existe posibilidad de ubicación alternativa."

Hace referencia al apoyo de dicho principio en el ámbito normativo: el Tratado de Lisboa se refiere al desarrollo sostenible, en su preámbulo y en sus arts. 3.3 y 21.d); y el TFUE en el art. 11 y 191 a 193.

Sostiene que "para poder llevar a cabo el levantamiento de la protección de dichos espacios que supone autorizar instalaciones industriales donde antes estaban expresamente prohibidas, además de justificar el interés general de la modificación, exigible por otra parte a toda modificación estructural del planeamiento, se deberá acreditar que dichos espacios han perdido los valores ambientales con los que el PGM declaró incompatibles las instalaciones de producción de energía [sic], y que dicha pérdida no ha sido debida a la actividad humana, así como no existe disponibilidad del suelo rural no protegido donde ubicar estas instalaciones"

Considera que la modificación impugnada no se acomoda a la Ley 9/2006, de conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura ni al TRLS 2015, arts. 13.1 y 24.

Con la redacción del actual PGM de Cáceres ya se acordó que este tipo de instalaciones eran incompatibles con la protección que se debía dar a determinados espacios y se justificó debidamente mediante el Estudio de Impacto Ambiental del actual plan.

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A.- La cuestión por la que nos pregunta el auto de admisión por haber apreciado en ella 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.

En el caso resuelto en la instancia, que no podemos perder de vista para abordar la cuestión de interés casacional sobre la que debemos pronunciarnos (art. 89.2.f LJCA), la sentencia recurrida ha anulado una modificación puntual del Plan General Municipal de Cáceres, aprobada definitivamente por resolución de 30 de abril de 2019, de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, que ha afectado a suelo clasificado como no urbanizable de protección por sus valores naturales o paisajísticos para, manteniendo dicha clasificación, permitir determinados usos industriales y de tratamiento de residuos que en la redacción vigente del plan que se modifica -revisión del Plan General Municipal de Cáceres de 2010-, resultaban incompatibles con dicho suelo no urbanizable de protección y debían ubicarse en suelo no urbanizable común. La anulación se sustenta por la Sala de instancia en el principio de no regresión por considerar que la modificación suponía un retroceso en la protección ambiental de dicho suelo que no estaba suficientemente justificada en razones de interés público preponderante, sino que, por el contrario, respondía a un interés particular consistente en la legalización de unas instalaciones de tratamiento de residuos preexistentes.

Se trata, por tanto, de determinar si el principio ambiental de no regresión puede servir de sustento a una decisión anulatoria de un instrumento de planeamiento urbanístico que altera los usos que se desarrollan en suelo clasificado como no urbanizable de protección sin modificar dicha clasificación. Y ello nos obliga a realizar algunas consideraciones en torno a este principio propio del Derecho ambiental cuyo contenido y alcance son cuestionados por los recurrentes.

B.- El principio ambiental de no regresión (principio "stand-still"), que hasta momentos bien recientes no ha tenido reflejo en nuestro derecho positivo, se ha ido construyendo por nuestra jurisprudencia en el ámbito urbanístico como límite a la discrecionalidad del planificador al hilo de modificaciones que afectaban a zonas verdes urbanas o a modificaciones de suelos no urbanizables o terrenos de equipamientos, tomando como fundamento algunos preceptos constitucionales -los arts. 45 (derecho a un medio ambiente adecuado y utilización racional de los recursos naturales), 46 (conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico), 47 (utilización del suelo de acuerdo con el interés general) y 128.1 CE (subordinación de la riqueza del país al interés general)-, el art. 37 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (protección del medio ambiente y desarrollo sostenible), así como, ya en el ámbito de la legalidad urbanística, el principio de desarrollo sostenible que se reflejaba en los arts. 2 y concordantes del TRLS 2008 y, actualmente, en el art. 3 y concordantes del TRLS 2015.

Se invoca como tal principio en el ámbito urbanístico por primera vez en la STS de 13 de junio de 2011, rec. 4045/2009, consolidándose después en múltiples pronunciamientos de esta Sala (entre otras, sentencias de 30 de septiembre de 2011, rec. 1294/2008, 23 de febrero de 2012, rec. 3774/2009, 29 de marzo de 2012, rec. 3425/2009, 10 de julio de 2012, rec. 2483/2009, 29 de noviembre de 2012, rec. 6440/2010, 16 de abril de 2015, rec. 3068/2012, o de 10 de febrero de 2016, rec. 1947/2014).

Interesa reproducir alguno de estos primeros pronunciamientos de la Sala referido, además, a suelo rural como es el que aquí nos ocupa, nos referimos a nuestra sentencia de 23 de febrero de 2012, antes citada, en cuyo fundamento octavo se realizan unas interesantes reflexiones en torno al "carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual, que se proyecta, de forma más directa y efectiva, en relación con la protección de los suelos rústicos de especial protección", así como en relación con el especial régimen de utilización del suelo rural reflejado en el TRLS 2008 (art. 13) -actualmente, en términos similares, en el art. 13 del TRLS 2015-, razonando que "la urbanización de tales suelos [...] se nos presenta, como en el caso de la eliminación de zonas verdes, como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural -o su uso más racional-, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas". Y sigue diciendo, ya en su fundamento noveno, "[E]llo nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de -de no poder alterar- una protección especial del terreno, como es la derivada de la Catalogación del Monte como de Utilidad Pública, incompatible con su urbanización, directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico. (...) este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula *de statu quo*" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental..."; y concluye que "el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos".

C.- También el Tribunal Constitucional ha destacado la relevancia de este principio y su conexión con el art. 45 CE en su sentencia 233/2015, FJ 2.c, en la que se afirma que "el principio de no regresión del Derecho

medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales", y tras destacar que, hasta ese momento, "es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta*", a la cuestión de "si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE", responde que "las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento", añadiendo que "[E]n particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de -no regresión-. Y aunque advierte de que no se puede "identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma" ya que "la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia- (STC 31/2010, 28 junio, FJ 6", ello no obstante, "esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución". Y en fin, tras recordar que las normas no son intangibles, advierte que "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". En estas mismas ideas se insiste en la STC 132/2017, FJ 4.b.

D.- Pues bien, si como se advertía en la STC 233/2105, el principio de no regresión era hasta el momento, "hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta*", que en nuestro ordenamiento había sido objeto de construcción exclusivamente jurisprudencial, tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional en los términos que acabamos de describir, actualmente tiene ya un reconocimiento expreso en nuestro derecho positivo en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que en su art. 2 recoge entre sus principios rectores el de no regresión, definiéndolo en su exposición de motivos, apartado III, en la que se afirma, a modo de síntesis o compendio de los pronunciamientos jurisprudenciales referidos, que:

"Desde el punto de vista medioambiental, este principio de no regresión se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental. En el caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal."

E.- Como puede apreciarse, se trata de un principio ambiental de carácter general que obliga a los poderes públicos a no retroceder, a mejorar la calidad de vida en relación con el medio ambiente, que no se circunscribe al ámbito urbanístico y que, en éste, dados los amplios términos con los que se formula, no puede limitarse a los cambios de clasificación, a la desclasificación del suelo no urbanizable, pues su alcance es más general. Aunque sea en ese contexto - desclasificación de zonas verdes urbanas o de suelo no urbanizable- en el que se haya producido el mayor número de pronunciamientos de esta Sala -por tratarse, sin duda, de supuestos en los que la regresión se hace más patente-, nuestra jurisprudencia también ha aplicado este principio en supuestos ajenos a la desclasificación de suelo (SSTs de 10 de julio de 2012, rec. 2483/2009 o de 29 de noviembre de 2012, rec. 6440/2010), poniendo de relieve que el principio de no regresión en el ámbito urbanístico afecta a la ordenación del suelo en general, no sólo a su clasificación.

Si lo que caracteriza al suelo no urbanizable de protección -como es el concernido en el caso de autos- son sus valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos (art. 13 TRLS de 2015), es decir, sus valores ambientales en sentido amplio, y, consiguientemente, un régimen más restrictivo de los usos permitidos respecto al suelo no urbanizable común, la regresión en su nivel de protección ambiental no es susceptible de derivar solamente de su eventual desclasificación, protegida, además, por su carácter reglado (por todas, sentencia de 16 de abril de 2015, rec. 3068/2012), sino también de la alteración de los usos. En esta misma línea nos hemos pronunciado, además, en una reciente sentencia de 22 de marzo de 2023, rec. 1451/2022, en la que fijamos como doctrina 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".

Se trata, en definitiva, de no dar pasos atrás en los estándares de protección medioambiental y en la plasmación de la misma en los instrumentos de ordenación urbanística. En palabras de nuestra jurisprudencia, se trata 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", carácter finalista también destacado por la doctrina constitucional al referirse a la "vertiente dinámica tendente a su mejoramiento" comprendida dentro del derecho al medio ambiente reconocido, como principio rector de la política social y económica, en el art. 45 CE.

Y ello, con independencia de si la potestad utilizada por el planificador al establecer el estándar de protección ambiental en la ordenación del suelo se limita a dar cumplimiento al nivel de protección exigido por la ordenación básica estatal, o al nivel de protección más alto que puedan establecer las Comunidades Autónomas (art. 149.1.23ª CE) o si se trata de medidas adicionales de protección que puedan adoptar los municipios al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Lo expresa con claridad la exposición de motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética: "[E]n el caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal".

Por otra parte, la conclusión alcanzada no implica que se produzca una petrificación del ordenamiento ambiental ya que el principio sólo entra en juego en casos de vuelta atrás, de regresión, injustificables desde la perspectiva del interés público. Ciertamente, y así lo destacan los recurrentes, al principio de legitimidad democrática del plan urbanístico le es consustancial su variabilidad para dar respuesta a las constantes necesidades de transformación de la ciudad. El principio democrático que subyace a la potestad de planeamiento urbanístico -que se expresa al atribuirse tal potestad al municipio y, su aprobación, al pleno de la corporación (arts. 22 y 25 LBRL)- lleva aparejada la necesaria discrecionalidad del planificador que se articula en el conocido como *ius variandi* que constituye, no sólo una potestad, sino un deber de adaptar sus decisiones, en el ejercicio de la función pública de ordenación territorial y urbanística, a las necesidades cambiantes de la sociedad. Pero esta potestad-deber en que consiste el *ius variandi* del planificador urbanístico no está exenta de límites y, entre ellos, (i) los que derivan del reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente (art. 45 CE) cuya vertiente -recordemos-, no sólo de conservación, sino también dinámica tendente a su mejoramiento, "que evoca la idea de no regresión", hemos destacado, así como (ii) los que impone el tratarse de una función pública orientada a la efectividad del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (arts. 37 de la CDFUE, y 3 y concordantes del TRLS 2015) que hagan compatible el crecimiento económico con la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando de esta forma una mejor calidad de vida a los ciudadanos. No se trata, por tanto, tampoco, de impedir la necesaria adaptación o conexión del planeamiento urbanístico con el desarrollo económico y social, sino de tener en cuenta que estos avances han de estar siempre orientados, por exigencias del legislador, hacia un desarrollo sostenible.

F.- El principio de no regresión se erige, por tanto, en un límite al *ius variandi*, a la discrecionalidad del planificador urbanístico que abunda en la necesidad de motivar el interés general al que sirve la potestad de ordenación territorial y urbanística (art. 4.1 TRLS 2015). No se trata de que la versión anterior del plan que se modifica o revisa se erija, de forma mecánica o automática, en canon de validez de la versión nueva modificada o revisada, sino de que, por exigencias del principio de no regresión, la modificación del plan, en la medida en que reduzca el estándar de protección ambiental, ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad. No es que no quepa alterar la clasificación o uso del suelo, sino que, en la medida en que esta alteración sea ambientalmente relevante, ha de estar claramente justificada en razón de "un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga" (Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, aludido en la jurisprudencia antes reseñada).

En definitiva, el principio de no regresión no consiente una aplicación mecánica, exige un esfuerzo de ponderación de los valores en presencia que debe quedar reflejado en el expediente administrativo, en la documentación del plan, y exteriorizarse en la correspondiente motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas medidas que puedan reducir el nivel de protección ambiental hasta ahora alcanzado y su justificación desde la perspectiva de un interés público prevalente.

SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

Tras estas consideraciones, podemos ya dar respuesta a la cuestión que nos ha formulado el auto de admisión por haber apreciado en ella interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Y esta respuesta ha de ser que 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 y determinar la invalidez del plan, tras la adecuada ponderación sobre la ausencia de razones de interés público prevalente justificativas de la modificación claramente identificadas y razonadas por el planificador.

SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida se ajusta cabalmente a la anterior doctrina y aunque ya hemos reflejado en nuestro primer fundamento sus razonamientos sustanciales, no está de más que volvamos sobre ellos, de forma resumida, para corroborar tal conclusión.

Explica la sentencia dictada por la Sala de Cáceres que la empresa que había tomado la iniciativa de la modificación del plan general impugnada, sólo cuatro años después de su anterior modificación llevada a cabo en 2010, -RECUSOEX, aquí recurrente en casación- "ejerce las actividades de almacenamiento de residuos peligrosos y no peligrosos y electrónicos y desguace de vehículos, actividades que desarrolla dentro del espacio protegido ZEPA/ZIR Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes". Y entiende 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)".

Deduca este interés particular, consistente en la legalización de dicha actividad privada como objetivo prioritario de la modificación (aunque ésta permita llevar a cabo también en el SNUP Los Llanos otros usos industriales incompatibles con el medio urbano y no sólo el de tratamiento de residuos), fundamentalmente, de los siguientes datos conjuntamente analizados:

- que la modificación del plan impugnada se promueve por quien era titular de unas instalaciones de residuos preexistentes a los planes de protección de los espacios naturales protegidos (PRUG de 2009), ubicadas en SNUP Los Llanos, que eran contrarias a los principios informadores del Plan General que se modifica -que ya había sido modificado en 2010, precisamente, en atención a dichos planes de protección de espacios naturales protegidos- y, por ello, se trataba de instalaciones no legalizables a su amparo;
- que "[T]odos los documentos de carácter técnico que han permitido aprobar la modificación puntual y la declaración ambiental estratégica han sido elaborados por RECUSOEX SL a través de la oficina técnica Estudio Thuban SL";
- que "la autorización de las instalaciones [previamente] existentes se limita [en la modificación impugnada] 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...", es decir, que afecta a la instalación de la que era titular la empresa que tomó la iniciativa de la modificación.
- de la abundante documentación que acompaña al plan, que se detalla y analiza en la sentencia, en la que se expresa, por citar sólo algunos ejemplos, que el objetivo principal de la modificación es la eliminación de la exclusividad de situar estas actividades en SNUC, permitiéndolas en SNUP, y con ello "posibilitar la implantación o regularización urbanística de determinados usos o actividades productivas asentadas en el territorio municipal con anterioridad a la aplicación del planeamiento vigente" o que este objetivo es "la legalización de una chatarrería".
- de la modificación del régimen de distancias dada la proximidad de las instalaciones preexistentes de dicha empresa del núcleo urbano de Sierra de Fuentes.

Así pues, el interés particular que subyace a la modificación impugnada no se deduce por la sentencia recurrida del mero hecho de que un particular haya realizado la propuesta de modificación del plan, sino de todo un conjunto de circunstancias que la Sala de instancia describe con particular detalle y que tienen su reflejo en la documentación del plan enjuiciado. No se produce, por tanto, ningún desvalor del derecho de los particulares a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística (arts. 9.2 y 105.a CE, 35 de la Ley 39/2015, y art. 5.e) TRLS 2015) que en ningún momento se cuestiona en la sentencia recurrida.

Y frente a ello, el interés público que se esgrime para permitir esta implantación de usos industriales en suelo no urbanizable de protección (antes sólo permitidos en suelo no urbanizable común) "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"; destacando la Sala que no se puede basar en exigencias novedosas derivadas de la normativa ambiental porque los PRUG a los que fundamentalmente se refieren tales novedades se aprobaron en 2009 y el PGM que ahora se modifica (revisión del PGM de 2010) ya los tuvo en cuenta al determinar el régimen de usos del SNUP, valorando para ello precisamente su valor ambiental en relación, "en coherencia", con los objetivos de conservación de dichos espacios, hasta el punto de configurar estas determinaciones como directriz esencial del plan, y así se reflejaba en la Memoria de dicho PG de 2010.

Y añade la sentencia recurrida: "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"; y "no es óbice alguno para la aplicación de este principio [de no regresión] 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".

Continúa razonando la sentencia recurrida que estas determinaciones del régimen de usos del SNUP fueron adoptadas en el PGM de 2010 al amparo de la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como medidas adicionales de protección, por lo que no existía ninguna necesidad de adaptación a la normativa ambiental reguladora de los espacios protegidos, necesidad de adaptación -argumenta la sentencia- que sólo surgiría si esta normativa fuera más restrictiva dada la prevalencia de la planificación ambiental de los espacios protegidos sobre la urbanística, de conformidad con la Ley 42/2007.

Y ciertamente -añadimos nosotros- así es: una cosa es que el nuevo uso industrial y de residuos, incluso peligrosos, que se autoriza en SNUP no vulnere las determinaciones de los planes reguladores de los espacios protegidos -si así fuera sería ésta, sin más, la causa de la invalidez de la modificación impugnada dada la prevalencia de la planificación ambiental de los espacios protegidos sobre la urbanística (arts. 2.f, 19.2, 31.6 de la Ley 42/2007)- y otra bien distinta que estos nuevos usos que se autorizan supongan un evidente retroceso en la protección ambiental del SNUP no justificada debidamente en un interés público prevalente, que es a lo que atañe el principio de no regresión, como acertadamente destaca la sentencia recurrida, y la razón última de decidir de ésta, pues, tal y como hemos explicado, en estos casos, sólo una justificación expresa y contundente basada en un interés público prevalente puede despejar la sospecha de arbitrariedad.

Se impone, por tanto, la confirmación de la sentencia recurrida al ser sus razonamientos plenamente acordes con la doctrina de esta Sala.

OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

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

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Junta de Extremadura, el Ayuntamiento de Cáceres y Soluciones Extremeñas de Recuperación, S.L. (RECUSOEX) contra la sentencia de 20 de septiembre de 2021, dictada en el procedimiento ordinario núm. 539/2019, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.