



Roj: **STSJ AR 114/2026 - ECLI:ES:TSJAR:2026:114**

Id Cendoj: **50297330012026100029**

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

Sede: **Zaragoza**

Sección: **1**

Fecha: **19/01/2026**

Nº de Recurso: **214/2024**

Nº de Resolución: **26/2026**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JAVIER ALBAR GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **SENTENCIA Nº 000026/2026**

Ilmos. Sres.

Presidente:

D Juan Carlos Zapata Híjar

Magistrados:

D. Javier Albar García, Ponente de esta sentencia

Dña. Alejandra Esteban Aruej

En la Ciudad de Zaragoza a 19 de enero de 2026

Vistos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, los presentes autos de Recurso ordinario contencioso-administrativo nº 214/2024 seguidos a instancia de ENERGÍA INAGOTABLE DE HÉCTOR, S.L. .

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO**-Con fecha 2 de mayo de 2024 se presentó ante esta Sala escrito interponiendo recurso contra el acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza de 8 de marzo de 2024 que aprobó la modificación aislada 1/2022 del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros.

Se tramitó el procedimiento cumpliendo con las prescripciones procesales y quedó pendiente de señalamiento.

**SEGUNDO**-La cuantía del procedimiento es **indeterminada**, siendo ponente D. Javier Albar García, quien expresa el parecer de la Sala.

Mediante Acuerdo de la Presidencia de la Sala se señalaba para votación y fallo el 16 de enero de 2026 .

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO**-Se recurre el acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza de 8 de marzo de 2024 que, en relación con la modificación aislada 1/2022 del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros, dispuso:

*"PRIMERO. - Aprobar definitivamente la modificación aislada nº 1/2022 del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros, de conformidad con los anteriores fundamentos de derecho.*

*SEGUNDO. - Notificar el presente acuerdo al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros*

*TERCERO. - Publicar el presente acuerdo y las normas urbanísticas en la sección provincial del Boletín Oficial de Aragón".*

Se alega nulidad por haberse realizado una evaluación ambiental estratégica simplificada en lugar de una evaluación ambiental ordinaria, con infracción del art. 12.2.b de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón en la redacción del art. 45 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, atendido que la modificación afectó a la regulación normativa del suelo no urbanizable; ausencia del informe relativo al impacto de género, invocando diversa normativa; infracción del principio de no regresión- en materia de protección ambiental, art. 7/2021 de 20 de mayo; desviación de poder; invasión de competencias de otras administraciones, tanto las ambientales como las relativas a la energía y a la libertad de empresa, considerando que se ha prohibido en la práctica una determinada actividad, la producción de energía eólica; vulneración del principio de unidad de mercado, ley 20/2013 de 9 de diciembre.

Hay que decir que casi todos los argumentos invocados se han resuelto ya en los PO 225/2023, sentencia de 28-11-2024; PO 297/2023 sentencia de 6-2-2025 y PO 226/2023, sentencia de 7 de enero de 2025, relativas a una modificación Aislada similar en Sabiñánigo.

## SEGUNDO- Hechos.

Resulta conveniente una breve reseña de los hechos más relevantes.

1) Con fecha 7 de febrero de 2022 el pleno del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros acordó aprobar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 de la Ley de Urbanismo de Aragón, la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias urbanísticas para la implantación de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables de origen fotovoltaica y eólica en toda el área del suelo no urbanizable del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros.

2) Con fecha 20 de septiembre de 2022 el Secretario General del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros emitió informe relativo a los objetivos que se pretendían alcanzar con la Modificación aislada número 1/2022 del Plan General de Ejea de los Caballeros (Vid. Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_7. Informe Secretaria.pdf\_61.pdf" del Expediente Administrativo).

3) El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA) dictó resolución con fecha 14 de diciembre de 2022 mediante la que acordó (Vid. Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_22. Informe INAGA.pdf\_47.pdf del Expediente Administrativo):

*Uno.- No someter a procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria la Modificación aislada nº 1/2022 del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros.*

4) Con fecha 27 de enero de 2023 se emitió informe jurídico en el que se indicaba que el documento de Modificación Aislada del Plan General elaborado por el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros se ajustaba a las determinaciones exigidas por la legalidad vigente (Vid. Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_8. Informe Tecnico.pdf\_62.pdf" del Expediente Administrativo).

5) Con fecha 6 de febrero de 2023 el Pleno del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros acordó aprobar inicialmente la Modificación aislada número 1/2022 del Plan General de Ejea de los Caballeros (Vid Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_10. Certificado Aprobación inicial.pdf\_35.pdf" del Expediente Administrativo).

6) Con fecha 15 de febrero de 2023 se publicó el acuerdo anterior en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza (Vid. Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_12. Boletín Oficial Infor Publica.pdf\_37.pdf" del Expediente Administrativo).

7) Según consta en la certificación emitida por el Secretario del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros se presentó una alegación en el periodo de exposición al público (Vid. Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_11. Certificado Alegaciones.pdf\_100.pdf del Expediente Administrativo).

8) Con fecha 18 de octubre de 2023 el Pleno del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros acordó, entre otras cuestiones, remitir el expediente completo al Consejo Provincial de Urbanismo para su aprobación definitiva (Vid. Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_33. Certificado Pleno Ayto.pdf\_85.pdf" del Expediente Administrativo).

9) Con fecha 8 de marzo de 2024 se aprobó definitivamente por el Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza la Modificación aislada número 1/2022 del Plan General de Ejea de los Caballeros (Vid. Documento denominado "0214-24\_TSJ C-A Sección 1ª (Zaragoza)\_28788181\_8. BOPZ Acuerdos CPUZ.pdf\_117.pdf" del Expediente Administrativo).

Esta aprobación definitiva se constituye como el objeto del presente recurso contencioso administrativo.

Su contenido completo, cuya nulidad o anulabilidad se postula es el siguiente:

**"NORMAS URBANISTICAS MODIFICADAS DE EJE A DE LOS CABALLEROS**

**Se añade un nuevo artículo 10 bis con la siguiente redacción:**

**"ART. 10 BIS REGIMEN DE USOS DE INSTALACIONES DE ENERGÍA RENOVABLES.**

a) *Uso residencial, equipamiento y servicios: Se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo, compensación, e incluso venta, individual y colectiva, con los siguientes límites:*

*-Hasta el límite de 20 KW por vivienda y con el límite de 100 KW en residencial colectivo, servicios y equipamiento privado.*

*-Hasta el límite 500 KW en equipamiento público.*

b) *Uso industrial: Se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo, compensación, e incluso venta, individual y colectiva, con el límite de 3 MW".*

**Se modifica el artículo 80 de las normas urbanísticas que queda redactado como sigue:**

**"CAPÍTULO III. SUELO NO URBANIZABLE**

**Sección primera. DISPOSICIONES GENERALES**

**Art. 80 CATEGORÍAS**

*El suelo No Urbanizable se divide en las siguientes categorías en función de las características, aptitudes y destino principal del territorio en cada unidad homogénea:*

a) *Suelo No Urbanizable Especial.*

b) *Suelo No Urbanizable Genérico.*

*El Suelo No Urbanizable Especial se subdivide a su vez en:*

a.1. *Sistema General de Espacios Naturales*

· *Espacios forestales y espacios fluviales*

· *Corredores verdes*

a.2. *Sistema General de Espacios Verdes Recreativos*

a.3. *Sistema de Áreas de Regadío Tradicional*

*El Suelo No Urbanizable Genérico se subdivide a su vez en:*

b.1. *Regadío*

b.2. *Secano*

b.3. *Secano de interés paisajístico"*

**Se añade un nuevo artículo 91 bis con la siguiente redacción:**

**"Sección segunda. SUELO NO URBANIZABLE ESPECIAL**

**ART. 91 BIS RÉGIMEN INSTALACIONES RENOVABLES EN SUELO NO URBANIZABLE ESPECIAL**

*Se prohíben las instalaciones de infraestructuras de generación de energía eléctrica procedente de fuentes renovables mediante parques fotovoltaicos y/o eólicos excepto instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo individual, compensación, e incluso venta, para uso agropecuario, con el límite de 100kW".*

**Se modifica el artículo 92 de las Normas Urbanísticas que queda redactado como sigue:**

**"Sección tercera. SUELO NO URBANIZABLE GENÉRICO**

**Art. 92. DISPOSICIONES GENERALES.**

*Se incluyen en esta clasificación de suelo:*

*-Regadío*

*-Secano*

*-Secano de interés paisajístico*

*El Suelo No Urbanizable genérico del municipio es el soporte de las actividades forestales, ganaderas y agrícolas:*

*Regadío*

*Está constituido por los terrenos incluidos en los planes coordinados de Bardenas I y II, declarados de interés nacional, cualquiera que sea su estado de ejecución.*

*Secano*

*El suelo destinado a agricultura de secano incluidas aquellas zonas inicialmente recogidas en planes coordinados de puesta en regadío y posteriormente excluidas de transformación por motivos agronómicos.*

*Secano de interés paisajístico*

*Incluye los terrenos de secano con interés paisajístico derivado de su entorno, situados entre los M.U.P. Corraliza de la Raya, Cueva del Moro, Tierra Plana y Allagares y el término municipal de Orés.*

*En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines.*

*En el Suelo No Urbanizable genérico quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo ".*

**Se añade un nuevo artículo 98 bis con la siguiente redacción:**

**"ART. 98 BIS RÉGIMEN DE INSTALACIONES DE INFRAESTRUCTURAS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA RENOVABLE**

*En las infraestructuras de generación de energía eléctrica procedente de fuentes renovables mediante **parques fotovoltaicos y/o eólicos** con las siguientes condiciones:*

*1. Criterios comunes*

*a) Distancias mínimas a núcleos urbanos:*

*- Se establece, con carácter general, una banda de protección de 300 metros, a contar desde el límite del suelo urbano y del suelo urbanizable delimitado, dentro de la cual se prohíben las instalaciones eólicas.*

*-Se establece una banda de protección de 1 kilómetro en torno a los núcleos urbanos de los Pueblos (Bardenas, El Bayo, Farasdues, Pinsoro, Rivas, Sabinar, Santa Anastasia y Valareña), a contar desde el límite de la delimitación del suelo urbano (bosquetes incluidos), dentro de la cual se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo individual o colectivo, con el límite de 2 MW.*

*-Se establece una banda de protección de 2 Kilómetros en torno a la zona residencial del núcleo de Ejea de los Caballeros, dividida a su vez en dos bandas de protección a contar desde el límite de la zona residencial:*

*De 0 a 1 kilómetro, se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas para autoconsumo individual o colectivo, con el límite de 2 MW.*

*· De 1 a 2 kilómetros se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas con una superficie máxima de hasta 3 hectáreas de superficie.*

*Para establecer la distancia desde el núcleo a las instalaciones se tendrán como puntos de referencia de éstas los siguientes:*

*-En las instalaciones eólicas, se medirá desde el extremo de la proyección del aspa del aerogenerador más próximo al núcleo urbano.*

*-En las instalaciones fotovoltaicas, se medirá desde el punto del vallado más próximo al núcleo urbano.*

*b) Distancias mínimas a carreteras:*

*-Se establece una distancia mínima de 200 metros en las instalaciones eólicas, medida desde la arista exterior de la explanación, considerada ésta como la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes, con el terreno natural, hasta la proyección del extremo del aspa.*

*-Se establece una distancia mínima de 50 metros en las instalaciones fotovoltaicas, medida desde la arista exterior de la explanación, considerada ésta como la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes, con el terreno natural, hasta el vallado perimetral del parque.*

*c) Distancia mínima a caminos, vías pecuarias y suelo no urbanizable especial:*

-Se establece una distancia mínima de 50 metros en las instalaciones eólicas, medida desde el borde de la vía o límite del SNUE hasta el mástil más próximo.

-Se establece una distancia mínima de 5 metros en las instalaciones fotovoltaicas, medida desde el límite exterior del camino, vía o límite del SNUE hasta el vallado perimetral del parque.

d) Medidas preventivas y correctoras:

-Antes de cualquier acción constructiva, deberá delimitarse y jalonarse convenientemente la zona de actuación, evitando afecciones adicionales por las propias obras, acopio de materiales, vehículos, maquinaria, y personal de la obra al traspasar el ámbito objeto de desarrollo. Si la delimitación consiste en un vallado perimetral, éste deberá ser de características que lo hagan visible a la fauna.

-Las zonas de vegetación natural que resulten alteradas por la apertura de zanjas, movimientos de tierra o tránsito de vehículos, deberán ser adecuadamente restauradas mediante su descompactación, laboreo o escarificado superficial, una vez concluidas las obras.

-Los movimientos de tierra deberán realizarse adoptando las medidas necesarias para impedir la afección a la calidad de las aguas, y el acopio de materiales sobrantes se realizará en lugares previamente acondicionados y con los medios adecuados para evitar el incremento de partículas en suspensión y de sólidos disueltos en las aguas.

-Deberá regarse periódicamente la zona de obras y limitar la velocidad de circulación de los vehículos durante la obra para minimizar la emisión de partículas sólidas sedimentables.

-La maquinaria necesaria para las obras estará homologada y con una puesta a punto que cumpla la legislación relativa a la emisión sonora para minimizar el impacto sonoro.

-Para los residuos de construcción deberán cumplirse las obligaciones establecidas en el Decreto 262/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición. Todos los residuos peligrosos generados durante la fase de obras deberán ser entregados a gestor autorizado y los residuos urbanos generados en fase de obra se gestionarán con los servicios municipales correspondientes a su clasificación.

-Una vez finalizadas las obras se recogerá cualquier tipo de desperdicios y restos que pudieran quedar en el entorno, dejando el lugar en perfectas condiciones de limpieza.

-En caso de que utilizaran los excedentes de excavación fuera de la zona de urbanización, se debería presentar ante la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático la documentación del artículo 30 del Decreto 262/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, al objeto de obtener autorización previa.

-Si en el transcurso de las obras se localizara algún resto arqueológico o paleontológico se deberá comunicar al Servicio de Prevención y Protección de Patrimonio Cultural quien arbitrará las medidas para el correcto tratamiento de los restos.

-En aras de no afectar al periodo reproductivo del cernícalo primilla, al encontrarse el suelo no urbanizable genérico dentro del ámbito del Decreto 233/2010, de 14 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un nuevo régimen de protección para la conservación del Cernícalo Primilla (*Falco Naumanni*) y se aprueba el plan de conservación de su hábitat, con la concurrencia de dos áreas críticas, se aconseja evitar la realización de obras potencialmente molestas en periodo de reproducción comprendido entre 15 de febrero y el 15 de agosto.

-Deberá realizarse una prospección botánica con carácter previo al inicio de las obras.

-Las plataformas de montaje no serán permanentes, sino que se retirarán una vez finalizada la obra.

-La instalación de plantas solares deberá adaptarse a la geomorfología del terreno,

-Los vallados perimetrales de las instalaciones deben permitir el paso de la fauna y deben estar convenientemente señalizados, al igual que las torres de medición y resto de elementos que puedan suponer un peligro para la fauna existente en el entorno.

-Con carácter general las líneas de alta tensión para la evacuación de energía tendrán tratamiento soterrado, salvo memoria justificativa, debidamente motivada, de la conveniencia de su instalación aérea.

## 2. Criterios específicos de cada categoría

### a) Regadío

1. Se permiten exclusivamente las instalaciones fotovoltaicas y eólicas limitadas a las siguientes actuaciones:



-Actuaciones de autoconsumo privado o colectivo para uso industrial del Polígono de Valdeferrín, hasta el límite de 18,6 MW, en un radio de 2 kilómetros desde aquel, dejando libre de instalaciones la superficie comprendida dentro de una banda de 300 metros a contar desde el límite del suelo urbano o urbanizable delimitado.

-Actuaciones vinculadas al autoconsumo del sistema general de riego de sectores en proceso de modernización y modernizados, hasta el límite de 12,4 MW.

-Actuaciones de autoconsumo privado, compensación e incluso venta, para uso agropecuario, hasta el límite de 100 KW.

b) Secano de interés paisajístico:

Se permiten exclusivamente instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo individual para uso agropecuario, con el límite de 2 MW .

c) Secano

Se permiten las instalaciones fotovoltaicas y eólicas con sujeción a los criterios comunes establecidos con carácter general en el presente artículo para el Suelo No Urbanizable Genérico.

3. Excepción en su aplicación Los criterios comunes y específicos establecidos en los apartados 1 y 2 anteriores no resultarán de aplicación a las instalaciones que hubieran obtenido la evaluación de impacto ambiental favorable o autorización ambiental, por el órgano competente en la materia con anterioridad al acuerdo de suspensión de licencias, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en fecha 7 de febrero de 2022 en virtud de lo establecido en el artículo 77.1 de la Ley de Urbanismo de Aragón .

**TERCERO- Nulidad por haberse realizado una evaluación ambiental estratégica simplificada en lugar de una evaluación ambiental ordinaria, con infracción del art. 12.2.b de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón .**

Esta cuestión ya fue objeto de examen en las sentencias mencionadas, relativas al mismo grupo empresarial. En la del PO 225/2023 de 28 de noviembre, la primera de las tres, decíamos lo que recoge la demandante sobre que debería haberse hecho evaluación ambiental ordinaria, si bien la misma no recoge las conclusiones posteriores.

Así, decíamos:

"El art. 12.2.b de la ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón dice lo siguiente:

**"2. Se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria:**

a) El Plan General de Ordenación Urbana y el Plan General de Ordenación Urbana Simplificado, así como sus revisiones, totales o parciales.

**b) Las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana así como del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado que se encuentren dentro de uno de los siguientes supuestos:**

Que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.

Que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

**Que afecten a la ordenación estructural por alteración de la clasificación, categoría o regulación normativa del suelo no urbanizable o por alteración del uso global de una zona o sector de suelo urbanizable".**

Pues bien, de la redacción del art. 233.bis se desprende claramente que estamos ante uno de los supuestos en los que se requiere evaluación ambiental estratégica ordinaria, pues la MA ha afectado a la ordenación estructural por haberse alterado a la regulación normativa del suelo no urbanizable en relación con un uso en el cual se estaban planeando muchas instalaciones, y que parece que va a reducir drásticamente las posibilidades de implantación del mismo.

Así, es cierto que es un tipo de uso que ya existía, pero su regulación es muy relevante atendido tanto al hecho genérico de que es un tipo de uso que precisa, para cada instalación, de una gran cantidad de superficie como al hecho de que se estaban presentando o iban a presentar muchos proyectos de este tipo de instalaciones, siendo precisamente tal profusión la que movió a hacer dicha regulación, ver comunicación del hito 92 del eJE. Doc. 27 de la demanda. La codemandada PLATAFORMA EN DEFENSA DEL PAISAJE Y LA VIDA EN EL

PIRINEO afirma que hay 13 proyectos de instalaciones Fotovoltaicas y 4 de líneas de evacuación. En concreto, las seis que proyecta la recurrente, "Sabiñánigo I a VI", con 116,78 has; el Parque Fotovoltaico San Lucas III, 9,9 has; a 141 metros de distancia de los parques SABIÑANIGO I a VI se situaría otro conjunto promovido por otro grupo de empresas, compuesto por tres PFV, denominados "CELESTE I", "CELESTE II", Y "PINIETO", con una superficie de 42,50Ha, 38,35 Ha y de 9,62 Ha; en total 90,47 Ha, así como, nos dice, otros tres proyectos más en la Val Ancha promovidos por otro grupo de empresas, denominados "SIERRA PLANA I a III", con una potencia instalada de 159 MW y una ocupación de otras 300 Ha. (folio 695 del expediente), lo que afecta a más de 500has, es decir, más de 5 kms2, más las sendas líneas de evacuación por cada uno de los cuatro conjuntos. No se ha negado por nadie tales datos.

Por otro lado, la lectura de la norma, un artículo de tres páginas pone de relieve que se limitan tales instalaciones al SNUG; se establecen distancias a partir de 500 metros, tanto respecto de suelo urbano como respecto de otros referentes, como carreteras; se fijan alturas mínimas para posibilitar la subsistencia de suelo fértil; la ocupación sólo de terrenos arables; la prohibición "en todo momento", de explanaciones y roturaciones de terreno, etc.

Según la demandante, y realmente no se ha probado lo contrario, sólo quedan viables las siguientes zonas:

- Superficie de SNUG entre los 500 y 1.000 m a núcleos de población + áreas invisibles + TA SIGPAC = 239,09 ha.
- Superficie de SNUG entre los 1.000 y 2.000 m a núcleos de población + áreas invisibles + TA SIGPAC = 169,09 ha.
- Superficie de SNUG a más de 2.000 m a núcleos de población + TA SIGPAC = 146,76 ha.

Lo que supone un total de 554,94 ha aptas para instalar plantas fotovoltaicas comerciales en todo el Término Municipal de Sabiñánigo sobre un total de 5.868.200 ha.

Por tanto, y a efectos del 12.2.b de la ley 11/2014, no se está ante una modificación puntual o marginal, sino ante una modificación normativa que va a afectar de modo relevante a la estructura por limitación de la posible instalación de este tipo de uso, reduciéndolo drásticamente. De hecho, si es correcto ese cálculo de la parte, se saturaría ya con todos los parques proyectados. No decimos que esto sea o no adecuado, sino que resaltamos la relevancia objetiva de la modificación, aunque aparentemente sólo afecte a un uso en concreto.

Por ello, no es aceptable la argumentación municipal *"un objetivo tan concreto respecto de un uso específico en modo alguno cabe imputarle carácter estructural del régimen del suelo del Municipio, ni siquiera afecta de forma global o general al régimen suelo no urbanizable"*, pues es claro que va a afectar a la estructura por la intensa, y con mucha afección, regulación normativa del suelo no urbanizable.

Es más, tengamos en cuenta lo argumentado por la codemandada respecto de que la profusión de parques fotovoltaicos supone un cambio del uso agrícola al industrial, para lo cual invoca el Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de fecha 29 de septiembre de 2021 (BOA 11/10/2021), en el que al punto 7 se informa una de las plantas fotovoltaicas, "Sierra Plana I", *"mostrando preocupación por la falta de planificación territorial, ambiental y sectorial, que dificulta la completa valoración de los efectos acumulativos de estas infraestructuras en la zona de implantación"* así como lo que dice el Informe de opinión de 25/11/2020, del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón *"Parques eólicos y plantas solares, Propuestas de reducción de su impacto ambiental y de planificación y ordenación territorial"*, en el que analiza las consecuencias de la falta de planificación territorial (transcrito al folio 2162) *"2.4 que la implantación de esos parques fotovoltaicos supone un cambio de uso del suelo agrícola a industrial"*, habrá que convenir que una modificación que tiene por objeto impedir que ello ocurra, efectivamente cambia la estructura inicial, en cuanto el avance técnico-social ha creado una situación, la necesidad e interés por los parques fotovoltaicos (PFV) que puede llegar a desvirtuar el SNU Genérico, por lo que la normativa que pretende evitarlo obviamente cambia esa estructura por así decirlo sobrevenida, que no se había tenido en cuenta al aprobarse el PGOU".

Mutatis mutandi, en nuestro caso estamos ante situación similar. Se establece en el art. 10.bis una regulación restrictiva de este tipo de instalaciones en suelo residencial, equipamiento, servicios e industrial.

En el 91 bis se prohíben, en SNUE *"las instalaciones de infraestructuras de generación de energía eléctrica procedente de fuentes renovables mediante parques fotovoltaicos y/o eólicos excepto instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo individual, compensación, e incluso venta, para uso agropecuario, con el límite de 100kW"*.

En SNUG se establece una importante regulación, art.92., estableciéndose el secano de interés paisajístico

En el 98.bis se establecen distancias mínimas, bandas de protección, medidas preventivas y correctoras, criterios concretos en función de cada tipo de suelo.

Según el documento 4 de la demandante, el suelo disponible en principio ha pasado de ser 57.927,2has, el 95% del municipio, a 4.878,08, el 8%, y el disponible considerando las restricciones, de 26.219,68 has, el 43% , a 1.237,81, el 1,6%, por lo que va a afectar a la estructura por la intensa regulación normativa del suelo, especialmente el no urbanizable.

En cuanto a la consecuencia jurídica, sin embargo, no es la que pretende la demandante. Decíamos:

" Respecto de si es un vicio de nulidad el que se haya hecho simplificada y no ordinaria, debe examinarse el sentido y finalidad de la norma.

En cuanto a la evaluación ambiental estratégica, el art. 4.q de la ley 11/2014 la define así:

*"q) Evaluación ambiental: **procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o adopción de planes y programas**, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, **a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos**. La evaluación ambiental incluye tanto la evaluación ambiental estratégica como la evaluación de impacto ambiental".*

A su vez, el 4.o dice "o) Estudio ambiental estratégico: en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, es el estudio elaborado por el promotor que, **siendo parte integrante del plan o programa, identifica, describe y evalúa los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida, entre otras, la alternativa cero, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de minimizar los efectos adversos** sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa".

Es decir, la evaluación ambiental estratégica tiene por objeto determinar los potenciales efectos para el medio ambiente de una actividad positiva, lo que, en el caso de un PGOU, se debe referir, lógicamente, a los efectos del desarrollo del planeamiento, es decir, la construcción, el trazado de vías, la implantación de usos concretos.

Así mismo, y en cuanto a la valoración de tales efectos, a tenor de la evaluación simplificada y de las diversas alegaciones y consultas realizadas, el art. 22.4 de la ley 11/2014 dice lo siguiente:

*"4. **El órgano ambiental**, teniendo en cuenta el resultado de las consultas realizadas y de conformidad con los criterios establecidos en el anexo III, resolverá mediante la emisión del informe ambiental estratégico, el cual se pronunciará en uno de los dos sentidos que se indican a continuación:*

*a) **El plan o programa debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria por tener efectos significativos sobre el medio ambiente**. En este caso, el órgano ambiental elaborará el documento de alcance del estudio ambiental estratégico teniendo en cuenta el resultado de las consultas, y la tramitación del procedimiento continuará conforme a lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes.*

*b) **El plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente en los términos establecidos en el informe ambiental estratégico. En este caso, dicho informe especificará los motivos razonados de esta decisión** y podrá establecer las determinaciones que considere oportunas para evitar afecciones sobre el medio ambiente".*

Si vamos a nuestro supuesto, si bien es cierto que es una M. Aislada con un alcance normativo importante, y por ello en principio precisaría la EAE ordinaria, su contenido es precisamente limitar los efectos medio ambientales, paisajísticos, socio económicos, derivados de la posible profusión de un tipo de uso previsto conforme a las normas ya vigentes, restringiendo con la modificación las condiciones para su establecimiento, por lo que en principio, dado que no tiene una finalidad de desarrollar nada, sino de encauzar lo que se considera que puede ser un desarrollo desordenado e hipertrofiado, no precisaría, ya de modo apriorístico, la EAE ordinaria.

Finalmente, la resolución de 7-12-2022 del INAGA, hito 208, fue favorable y acordó no someter al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria la Modificación Aislada número 27 del Plan General de Ordenación Urbana de Sabiñánigo de manera que ningún sentido tendría que se ordenase hacer esa EAE ordinaria cuando ya el propio órgano ambiental ha considerado la misma suficiente y la parte no ha puesto de relieve que la simplificada haya dejado materialmente cuestiones sin examinar. Y debemos señalar que precisamente quienes defienden de ordinario que se sigan la EAE ordinarias son los que pretenden una restricción o complicación de la implantación de actividades, no quienes pretenden que las mismas sean más amplias, ya que la ordinaria normalmente sólo conducirá a una mayor exigibilidad de requisitos y se traducirá en una restricción o dificultad para la implantación de actividades.



Pero es más, aunque se acepte que formalmente corresponde la misma, como hemos reconocido, la propia ley ambiental ya ha previsto lo que ocurre con una EAE cuando la misma se revela como insuficiente, debe practicarse la EAE ordinaria.

De estimarse el recurso, a eso se limitaría nuestro pronunciamiento, a anular en la medida en que se considerase insuficiente dicha EAES y ordenar que se siga la misma.

En cuanto a esto, es algo sobre lo que nos pronunciaremos en el siguiente fundamento, si bien, por coherencia con lo dicho hasta ahora, ya podemos adelantar el resultado desestimatorio de dicha alegación".

En este caso, como en el mencionado, si bien es cierto que es una M. Aislada con un alcance normativo importante, y por ello en principio precisaría la EAE ordinaria, su contenido es precisamente limitar los efectos medio ambientales, paisajísticos, socio económicos, derivados de la posible profusión de un tipo de uso previsto conforme a las normas ya vigentes, restringiendo con la modificación las condiciones para su establecimiento, por lo que en principio, dado que no tiene una finalidad de desarrollar nada, sino de encauzar lo que se considera que puede ser un desarrollo desordenado e hipertrofiado, no precisaría, ya de modo apriorístico, la EAE ordinaria. En cualquier caso, la realizada se ha considerado suficiente por el INAGA.

Por otro lado, como en ese caso, no se ha puesto de relieve carencias relevantes de la Evaluación Estratégica simplificada, por lo que ningún sentido tendría retrotraer.

La STS 962/2022 de fecha 11 julio 2022 que se invoca, que estimó la casación respecto de una de esta Sala 18/2021 de 25-1, rec. 56/2018, era distinta. Allí no es que se hubiese hecho una evaluación ambiental estratégica simplificada en lugar de la ordinaria, sino que se consideró que al ser suelos urbanos desarrollados, bastaba con un estudio de detalle de los riesgos geomorfológicos: *"Conforme a lo declarado, debemos dar respuesta a la primera de las cuestiones de interés casacional que se suscitan en este recurso de casación en el sentido de que debe declararse que no es admisible que una evaluación ambiental de un plan de urbanismo, o su modificación, en terrenos con riesgos naturales, pueda terminar con un IEA, imponiendo la condición de la elaboración de un estudio de detalle de riesgos geomorfológicos, que debe valorar el órgano sustantivo de aprobación del planeamiento, sino que si existen esos riesgos debe emitirse la DEAE pertinente"*. Es decir, era un caso de ausencia de EAE total, lo que no es el caso que nos ocupa.

#### **CUARTO- Ausencia del informe relativo al impacto de género,**

Esta cuestión no fue invocada en esos supuestos antes mencionados.

Se invocan las siguientes normas:

- Art. 14 CE

-El artículo 31 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que dispone que Las Administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género.

-El artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que invoca entre los principios inspiradores la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres.

-El 24 del estatuto de Autonomía de Aragón.

- La Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo art. 44 dice *"Las disposiciones normativas incorporarán, en el correspondiente informe sobre impacto por razón de género, la evaluación del impacto sobre identidad de género, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género"*.

- la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, estableció en el artículo 41 lo siguiente: 1. Las Administraciones públicas de Aragón incorporarán la evaluación de impacto sobre orientación sexual, expresión o identidad de género, en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad, respeto a la diversidad y no discriminación de las personas LGTBI.

- el artículo 44 del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón dispone que:

**"4. Los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de la siguiente documentación:**

a) **Un informe de evaluación de impacto de género**, que deberá contemplar en todos los casos los indicadores de género pertinentes y los mecanismos destinados a analizar si la actividad proyectada en la norma podría tener repercusiones positivas o adversas, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, para reducir o eliminar las desigualdades detectadas, promoviendo de este modo la igualdad. El informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género."

Al respecto, cabe citar lo que dice la **STS 1762/2024 de fecha 4 de noviembre de 2024**, citada por la propia demandante, sobre dicho extremo, en los siguientes términos:

*Por tanto, el informe de impacto de género sólo será un trámite preceptivo del procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos cuando la normativa autonómica así lo configure, sin perjuicio de que la perspectiva de género deba ser tomada en cuenta necesariamente en los planes de urbanismo con el correspondiente control jurisdiccional sobre este extremo. Ésta es, en apretada síntesis, la doctrina de la Sala que se refleja en las sentencias que hemos mencionado y que aquí debe ser mantenida".*

Cabe también mencionar la Sentencia 150/2024, de 30 de enero de 2024, dictada en el recurso 3711/2022 invocada por la administración, con cita de su doctrina Sentencia de 20 de diciembre de 2023, rec.2209/2022; sentencia 1109/2023, de 4 de septiembre, rec. 4521/2021; sentencia 176/2022, de 11 de febrero, rec. 1070/2020; sentencia 1750/2018, de 10 de diciembre, rec. 3781/2017 - sentencia 426/2020, de 18 de mayo, rec. 5919/2017, sentencia 1375/ 2020, de 21 de octubre, rec. 6895/2018).

La de 30-1-2024 dice que, con independencia de que el principio de igualdad de trato debe ser un principio inspirador, y ya hemos visto que lo recoge nuestra norma urbanística, la exigencia de un informe de impacto de género sólo tiene lugar cuando lo exige la normativa autonómica.

Al respecto, ya hemos visto que en la normativa urbanística no se exige.

En cuanto a la ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, TR aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, es cierto que el mismo dice, en su art. 44.4.a lo reseñado más arriba, pero el mismo no es aplicable.

En primer lugar, porque entró en vigor el 21 de abril de 2022, al día siguiente de su publicación, y la DTU dice que no es aplicable a los procedimientos iniciados con anterioridad, entendiéndose por tal si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos, lo que en este caso había tenido lugar el 7 de febrero de 2022.

En segundo lugar, porque en la misma se regula la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón, entendiéndose por tal la relativa a las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, y en este caso se trata de una competencia municipal en la que la CA, por medio de las CP de Urbanismo, no por el Gobierno o sus miembros, realiza un control de legalidad, de modo tal que es una competencia compartida y para el control de legalidad, por lo que no le sería aplicable a estos efectos a la aprobación de una MA de un PGOU. Ni es un Decreto ni una Orden, según requiere el art. 37, y no se le aplica el conjunto del art. 44, que prevé muchos requisitos ajenos a la elaboración de un PGOU.

En cualquier caso, pese a su preocupación por la igualdad de género, no ha identificado la parte el más mínimo aspecto de la regulación en el que se haya podido infringir el art. 14 CE en una materia como la que nos ocupa.

#### **QUINTO- El principio de no regresión.**

En el preámbulo de la ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética se definió tal principio 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", apoyándose, a juicio de la demandante, en el art. 45 de la CE, 3 del D Legislativo 7/2015 Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, artículos 3 y 4 y en la jurisprudencia, STS 16-4-2015 o 30-6-2023. Considera que dado que las energías renovables han sido declaradas de interés público superior en el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de fecha 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables, art. 3, que dice que "Se presumirá que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red, así como la propia red conexa y los activos de almacenamiento, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas".

Alega que en la MA 1/2022 no se motivan adecuadamente las razones que la justifican y el por qué no prevalece ese interés.

Pues bien, aquí está oponiendo un principio general, el de la bondad medioambiental genérica de estas energías al de la concreta protección en el ámbito municipal ante el inevitable impacto que las mismas, como cualquier actividad industrial, produce en el medio ambiente y en el urbanismo.

Ese interés ambiental general que pueda tener frente al empleo de energías fósiles, obviamente cede ante intereses ambientales más concretos, como el propio art.3.1 del repetido Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022, además de que aquí estamos hablando de una ordenación general, no de una concreta instalación, una licencia. En este caso precisamente la no regresión es invocable respecto de lo que pretende la recurrente, que es la no aplicación de unas restricciones que, de no fijarse, permitirían una proliferación de este tipo de instalaciones, concentradamente dañina para la protección del cultivo tradicional, zonas de secano, de regadío, el paisaje, etc, protección que tiene su apoyo en la DA Primera de la ley 6/2023 de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón:

**"Disposición adicional primera. Medidas de compatibilización de las energías renovables en zonas agrarias.**

*No podrán implantarse plantas solares fotovoltaicas o proyectos de parques eólicos en zonas en las que la Administración haya iniciado un procedimiento de concentración parcelaria, habiendo sido declarada la utilidad pública a través de la publicación de un decreto. Dicha limitación finalizará con la toma de posesión de las fincas de reemplazo a nivel de subperímetro de la concentración si así se ha definido.*

*Tampoco podrán implantarse plantas solares fotovoltaicas o parques eólicos en zonas en las que las administraciones, estatal o autonómica, hayan iniciado proyectos de creación o de modernización de regadíos, habiendo sido declarado su interés general, salvo que se trate de plantas destinadas al autoconsumo.*

*De un modo general en cualquier zona agraria de la Comunidad Autónoma, en el diseño del emplazamiento de las plantas solares fotovoltaicas o proyectos de parques eólicos deberá preverse el mantenimiento o la no modificación significativa de los trazados de los caminos, sistemas de riego y drenaje preexistentes, así como los acuerdos con los propietarios de dichas infraestructuras que aseguren la continuación de la normal explotación de las mismas".*

En definitiva, ese principio, se desenvuelve en el ámbito concreto de cada materia y en el ámbito específico competencial de cada administración, y no puede pretenderse la aplicación a ámbitos tan heterogéneos como el indicado y que el establecimiento de una norma que busca una concreta protección del medio ambiente suponga, por no haberse justificado específicamente, una infracción del principio de no regresión, no pudiendo pretenderse que por tal restricción a unas energías que también tienen incidencia en el medio ambiente, en el ámbito paisajístico, en la ordenación de los suelos y sus correspondientes usos, al no ser comparable un principio general de la UE favorable a las energías renovables con una restricción específica en un territorio concreto, que además también busca la protección medioambiental de las zonas protegidas o merecedoras de una especial atención por sus valores ambientales, como, por ejemplo, terrenos de stico derivado de su entorno, situados entre los M.U.P. Corraliza de la Raya, Cueva del Moro, Tierra Plana y Allagares y el término municipal de Orés.

**SEXTO- Desviación de poder. Invasión de competencias. Vulneración del principio de la garantía de la unidad de mercado, contra lo dispuesto en la ley 20/2013 de 9 de diciembre, con prohibición de facto de la actividad.**

La desviación de poder es la utilización de potestades administrativas para para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, art. 70.2, párrafo segundo LJCA y , entre otras muchas, STS 540/2015 de 16 octubre de 2015.

En este caso, se dice que se han utilizado las potestades urbanísticas para, torticeramente, regular una actividad empresarial, que se impide de facto, y ajena a sus competencias.

En realidad, estas alegaciones deben examinarse conjuntamente.

Lo que se viene a decir es que so capa de la competencia urbanística se ha venido a regular, para casi prohibirla, una actividad.

Deben rechazarse tales asertos.

En primer lugar, la regulación establecida es puramente urbanística, según se ve de la reseña textual de la misma, estableciéndose límites, distancias, normas sobre superficies máximas no totales del conjunto de cada parque sino de agrupaciones de placas, la existencia de pasillos, la ubicación en zonas de poco impacto visual, etc. Sin embargo, no se ha introducido ninguna norma de tipo técnico relativa a la producción energética, como ocurrió, por ejemplo, con una Ordenanza de Telecomunicaciones del Ayuntamiento de Zaragoza que pretendió

establecer condiciones técnicas para las mismas, además de imponer otras condiciones, éstas sí, puramente urbanísticas.

De hecho, la parte no cita las normas concretas que permiten que se pueda considerar que invaden tales competencias de la DGA, en desarrollo de las estatales, art. 75 3º, medio ambiente, y 4º, energía, del Estatuto de Autonomía de Aragón, más allá del art. 2 del DL 1/2023 de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética siendo uno de los fines pretendidos el siguiente, cuyos fines, *"l) Proteger los valores paisajísticos y culturales del territorio aragonés, los suelos agrarios estratégicos y garantizar el ejercicio de las competencias autonómicas y municipales en materia de ordenación del territorio"* son los que la norma quiere proteger, según su memoria: *"Como consecuencia de la creciente demanda actual y futura para la implantación de dichos usos en el Término Municipal de Ejea de los Caballeros y con el objeto de lograr un adecuado equilibrio entre la actividad económica y la preservación de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos y medioambientales se impulsa la presente Modificación del PGOU"*.

Pues bien, es evidente que, desde el punto de vista urbanístico, un ayuntamiento puede regular, dentro de tales parámetros, insistimos, la implantación de actividades, evitando que produzcan efectos negativos de tipo paisajístico, medioambiental, económico, etc, o simplemente buscando que unas actividades que en un momento puedan proliferar acaben expulsando a otras. Por ejemplo, poniendo normas urbanísticamente restrictivas a actividades como industria pesada, que pueden producir efectos medioambientales, paisajísticos, o de expulsión del turismo.

En cuanto a que carece el municipio de competencias medioambientales, debe recordarse que, según las normas invocadas por la parte, tiene unas obligaciones en ese punto a la hora de planificar, debiendo presentar la EAE, con lo cual la cuestión medioambiental no le es ajena, y el propio art. 25.2 LBRL 7/1985 de 2 de abril le reconoce como competencias propias *"b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas"*. En el mismo sentido, el 84.bis hace referencia a que se pueden exigir licencias cuando esté justificado por protección del medio ambiente.

Por tanto, siempre tiene algo que decir en esta materia.

Por otro lado, la valoración ambiental le corresponde al organismo ambiental al que la DGA se la ha atribuido, el INAGA.

Finalmente, es la CP de Urbanismo la que aprueba definitivamente el Plan, siendo ésta un organismo autonómico.

En cuanto a la incidencia en una actividad económica, se dice que en la práctica se prohíbe por la cantidad de limitaciones y se hace una afirmación que, aunque la demos por buena, pese a que no ha habido una pericial contradictoria al respecto, nada dice. Ya hemos dicho que según el documento 4 de la demandante, el suelo disponible en principio ha pasado de ser 57.927,2has, el 95% del municipio, a 4.878,08, el 8%, y el disponible considerando las restricciones, de 26.219,68 has, el 43%, a 1.237,81, el 1,6%, por lo que va a afectar a la estructura por la intensa regulación normativa del suelo, especialmente el no urbanizable. Ahora bien, el porcentaje nada dice, y lo cierto es que, si es correcto ese informe, 1.237,81 has son 12,3781 kms2.

Pues bien, el porcentaje en sí nada supone.

En cuanto a la superficie resultante, siempre según la parte, puede ser discutible si es mucha o poca, pero, por buscar un término comparativo, PLAZA, Plataforma Logística de Zaragoza, que ocupa, como es sabido, una superficie enorme, tiene un total de 13.117.977 de metros cuadrados, cifra parecida a la presente, de los que 6.406.803 son para la actividad propiamente dicha, siendo el resto zonas verdes, con un parque muy grande, zonas de equipamiento, red viaria y aparcamiento, suelos de reserva ferroviaria, sistemas generales ferroviarios e infraestructuras, ello en un municipio como el de Zaragoza, más grande que el de Zaragoza (según la página municipal) y muy plano. Por tanto, quedaría para posibles usos de renovables una superficie cercana a la superficie de actividad propiamente dicha de PLAZA, lo que no parece que sea poco.

Es cierto que aporta consideraciones de políticos que dicen que se han podido pasar con las restricciones. Pues bien, las mismas reconocen, o al menos varias de ellas, lo razonable de la finalidad y el trabajo hecho, y en lo demás no dejan de ser consideraciones políticas sobre lo que es el uso de la discrecionalidad, pudiendo haber sido nada, poco, medio o muy restrictivas, lo que en su caso debería llevar a propuestas de ajuste si políticamente así se considera. En definitiva, no habiendo un parámetro apriorístico ideal, entra dentro de las facultades discrecionales de la administración, y de quien ejerce su gobierno en cada momento, el fijar las concretas líneas de delimitación de una actividad desde el punto de vista urbanístico



Respecto de la unidad de mercado, ya se invocó en otros procedimientos, como el rec. 297/2023, sentencia de esta Sala 6 de febrero de 2025, y en concreto la jurisprudencia comunitaria, STJUE 30-1-2018 C-360, invocando también la STSJPV 43/2018 de 29 de enero, rec. 668/2016 y al Reglamento 2022/2577, alegando que hay medidas, como en ese caso las distancias, que no pueden regularse en un PGOU. Ahí decíamos: "En concreto, dice que no pueden señalarse distancias más que por ley, al tratarse de un derecho fundamental, conforme al art. 53.1 CE, al afectar a la libertad de mercado.

Debe rechazarse tal argumentación. En primer lugar, porque es reiteradísima la jurisprudencia, singularmente incidida con ocasión de la pandemia, que considera que *"No puede considerarse, en cambio, "desarrollo directo" a efectos del art. 81.1 CE, la regulación de aspectos "que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites" [STC 135/2006, FJ 2 b)], pues "desarrollar no puede equipararse a simplemente afectar" (por todas, STC 129/1999, de 1 de julio, FJ 2). b) La distinción entre elementos esenciales, reservados al legislador orgánico por referirse al ámbito y los límites del derecho, y aspectos complementarios, que no inciden directamente en la fijación de dicho ámbito y límites"*, STC 5-11-2024. Trasladado a los derechos de la sección 2ª del Capítulo II de la CE, para los que el 53.1 exige ley pero no se exige ley orgánica, art. 81.1 CE, hay que hacer ese concreto distingo entre lo que sería el desarrollo directo, que exige ley, o aspectos que afectan de algún modo a tales derechos, pero no a su núcleo, lo que permitiría una regulación reglamentaria, ya que, de lo contrario, todo lo que incidiese en la propiedad, la libre empresa, el trabajo, etc, exigiría ley en todos sus aspectos, lo que supondría una absoluta parálisis y retraso si, por ejemplo, la regulación de horarios en hostelería, o la determinación de la altura de lo que se puede construir, o la determinación de horarios u otras exigencias o regulaciones laborales exigiese una ley.

Por ir a la materia urbanística, la STC 61/1997 de 20 de marzo considera constitucionalmente admisible la remisión a la participación para su desarrollo a través de normas reglamentarias.

En concreto, por lo que ahora interesa afirmó, que *"la reserva de ley prohíbe toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, en el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse" (a su vez cita la STC 37/1987, de 26 de marzo, F. 3)".* Y el propio art. 1.2 del RDLeg. 7/2015 LS de 30 de octubre determina que las facultades del propietario alcanzan hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística.

Y lo mismo cabe decir de la libertad de empresa, pretender lo que dice la parte supondría que no podría establecerse ningún tipo de restricción, ni de distancias, ni de usos, en la normativa urbanística, lo cual es absurdo. Lo que no puede hacerse es establecer restricciones con la finalidad de favorecer a determinado tipo de actividad, por ejemplo restringir las viviendas turísticas para favorecer el negocio hotelero. Así, la STS 1766/2018, de 27 de noviembre, afirmó que este tipo de limitaciones son contrarias al principio de libertad de empresa del artículo 38 CE y a la libre prestación de servicios de la Directiva 2006/123/CE, pues intentar favorecer la oferta de productos de alojamiento tradicionales resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En la misma regulación también se anuló la pretensión del Gobierno canario de prohibir la cesión por habitaciones, al entender que se trataba de una medida contraria a los principios de regulación recogidos en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, en particular del principio de necesidad y proporcionalidad, y que no existía ninguna prohibición en la LAU - SSTs 25/2019 y 26/2019, de 15 de enero. En cambio, sí se admitió la regulación que no introducía limitaciones al ejercicio de la actividad de vivienda turística pero sí imponía ciertos requisitos, y según STS 1237/2019, de 24 de setiembre, los elementos temporales referidos a la habitualidad de la actividad y a la duración del hospedaje -para determinar la aplicación de la normativa sectorial- no contravienen la directiva de servicios, pues la simple exclusión de la normativa sectorial únicamente supone que el ejercicio de la actividad es libre. En la misma sentencia se concluyó que la exigencia de placa identificativa, de unos estándares de habitabilidad o de un servicio de asistencia telefónica durante 24 horas tampoco puede considerarse desproporcionada, pues protege los derechos de los consumidores y usuarios.

La STJUE de 30 de enero de 2018 (Asuntos C-360/15, C-31/16) afirmaba que *"la Directiva 2006/123 no se opone a que el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se supedita al respeto de un límite territorial de esta índole, siempre que se cumplan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad enunciadas en su artículo 15, apartado 3"* (apartado 132). En el caso en cuestión, el TJUE valoraba si un plan urbanístico podía preservar la habitabilidad del centro de la ciudad de un municipio y evitar la existencia de



locales desocupados en zona urbana en interés de una buena ordenación del territorio; la conclusión de la Gran Sala fue que *"el objetivo de protección del entorno urbano puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial como el controvertido en el litigio principal"*(apartado 135).

Esta sentencia habilitaba al planificador urbanístico a imponer restricciones territoriales para el acceso o ejercicio de una actividad económica siempre que estuvieran justificadas por razones de interés general y cumpliesen los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad (Otero, 2020, 290), lo cual encaja, por lo que luego se dirá, en nuestro supuesto.

Por su lado, la STSJPV 43/2018 de 29 de enero, rec. 668/2018, analizó el establecimiento de distancias entre establecimientos en el casco Viejo de Bilbao, y dio por buenas las de hostelería pero desestimó otras, como las de establecimientos bancarios y de seguros, por falta de motivación urbanística y medioambiental. En definitiva, todo depende de la proporcionalidad y razonabilidad en estas cuestiones.

Por otro lado, la STS 3-9-2015 ,rec. 3408/2014 anula la limitación de superficies de equipamientos comerciales cuando tienen lugar por razones exclusivamente económicas y mercantiles, no ajustándose a la Directiva 2006/123/CE , cuando en este caso la finalidad no es comercial, sino medioambiental y de equilibrio con otras actividades.

**SEPTIMO-Vulneración de la unidad mercado y libertad de establecimiento. Violación de la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, invocando la STS 75/2021 de 26-1, rec. 8090/2019 .**

La sentencia mencionada hace referencia a un Plan especial para regular las viviendas de uso turístico y confirma la sentencia de instancia en la que se consideraba que *"En definitiva, debe reconocerse que la Directiva 2006/123/CE no se opone a que el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se supedita al respeto de un límite territorial de esta índole, siempre que se cumplan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad enunciadas en su artículo 15 apartado 3 .*

*En cuya tesitura, sin prueba alguna proporcionada por la parte actora, debe entenderse que la motivación y justificación empleada en el caso por el planificador municipal es suficientemente explicativa y reveladora de que nos hallamos ante una invocación de razones imperiosas de interés general en los términos de la Directiva 2006/123/CE y que, más allá de literalismos espurios, fluye con naturalidad de la misma que se están invocando precisamente razones urbanísticas confluyentes en la protección del entorno urbano a la luz de la planificación urbanística.*

*Dicho en otras palabras, nos hallamos en presencia de "razones imperiosas de interés general", tal como éstas han sido definidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, más si reparamos en que la motivación de la figura de planeamiento impugnada ofrece unos propósitos que persiguen configurar un determinado modelo de ciudad".*-Establecía diferentes zonas en las que permitía mayor o menor intensidad de tal actividad.

Pues bien, la situación es parecida, se ha acreditado una creciente proliferación de proyectos de este tipo de instalaciones, proliferación que la parte quiere ignorar, además de que al hacerse peticiones aisladas se pueden crear zonas de auténtico "monocultivo solar" y se intenta poner orden para hacerlas compatibles con otras actividades y reducir su impacto paisajístico, sin que apreciemos arbitrariedad ninguna.

Respecto de que nuestro supuesto se refiere sólo a las fotovoltaicas y no a otras que se consideran más perjudiciales o de más impacto, como las eólicas, podríamos empezar diciendo que son muy diferentes en muchos aspectos. En primer lugar, porque el municipio parece tener mucha más superficie apta para las FV que para las eólicas, que requieren alturas; en segundo lugar, porque la problemática es distinta, las eólicas producen impacto visual y riesgos para las aves pero son compatibles con los usos agrícolas y ganaderos, mientras que las FV no son compatibles; en tercer lugar, las primeras precisan de mucha menos superficie que las segundas y se ubican en zonas bastante alejadas de los cascos urbanos.(...)

Se invoca el Reglamento 2022/2577 UE. Hay que partir de que el mismo se promulgó, con carácter temporal, 18 meses, con ocasión de la crisis energética causada por la invasión Rusia de Ucrania, y se llamaba Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Su finalidad era dotar de un instrumento a las actuaciones urgentes. Al respecto, y en primer lugar, es aplicable , art. 1, segundo párrafo, a *"todos los procesos de concesión de autorizaciones cuya fecha de inicio esté comprendida en su período de aplicación y se entiende sin perjuicio de las disposiciones nacionales que fijen plazos más breves que los establecidos en los artículos 4, 5 y 7"*. Temporalmente excluiría a nuestro supuesto, además de que no es un proceso de concesión de autorización, sino un proceso de elaboración normativa.

Es cierto que luego dice *"Los Estados miembros también podrán aplicar el presente Reglamento a los procesos de concesión de autorizaciones en curso en los que no haya recaído decisión definitiva antes del 30 de diciembre de 2022, siempre que se abrevie el proceso de concesión de autorizaciones y se preserven los derechos preexistentes de terceros"*, pero el RDL 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad que lo desarrolló nada previó en tal sentido.

Por otra parte, la presunción que se recoge en el art. 3 (*"Se presumirá que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red, así como la propia red conexas y los activos de almacenamiento, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas"*) lo será a efectos de una solicitud de licencia, no a efectos de impedir el desarrollo normativo urbanístico.

Por todo lo anterior, procede desestimar estas últimas alegaciones y, con ello, desestimar en su totalidad el recurso interpuesto.

#### **OCTAVO- Costas.**

Procede imponer las costas a la recurrente, conforme al art. 139 LJCA, sin que puedan exceder en ningún caso de 1.500 euros.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación

#### **FALLAMOS**

Que debemos desestimar y desestimamos en su totalidad el recurso interpuesto por ENERGÍA INAGOTABLE DE HÉCTOR, S.L. contra el acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza de 8 de marzo de 2024 que, en relación con la modificación aislada 1/2022 del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros, con imposición en costas a la recurrente, sin que puedan exceder en ningún caso de lo indicado en el último fundamento.

Así por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La presente documentación va dirigida al destinatario de la misma y contiene datos e información de carácter personal, amparada por la legislación de protección de datos. Si usted no es el destinatario deberá proceder a su destrucción por los medios adecuados que garantice la confidencialidad de los datos o devolverla a este Tribunal a la mayor brevedad posible. En cualquier caso no debe divulgar estos datos a terceras personas. Se le apercibe en este acto que podría incurrir en responsabilidad penal, civil o administrativa.