



Roj: **STSJ NA 242/2026 - ECLI:ES:TSJNA:2026:242**

Id Cendoj: **31201330012026100084**

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

Sede: **Pamplona/Iruña**

Sección: **1**

Fecha: **30/03/2026**

Nº de Recurso: **4/2025**

Nº de Resolución: **101/2026**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA JESUS AZCONA LABIANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **SENTENCIA Nº 000101/2026**

**ILTMOS. SRES.:**

PRESIDENTA,

**D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> JESÚS AZCONA LABIANO**

MAGISTRADOS,

**D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ**

**D<sup>a</sup>. ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN**

En Pamplona a, 30 de marzo del 2026

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Navarra, constituida por los Señores Magistrados expresados, ha visto los autos del recurso **número 000004/2025**, promovido contra Orden Foral 49E/2025, de 17 de marzo, del Consejero del Departamento de Industria y de Transición Ecológica y Digital empresarial que desestima el recurso contra la resolución 88/2023 de la Directora general de industria, energía y Proyectos estratégicos S4 que desestima solicitud autorización administrativa previa construcción y declaración utilidad pública proyecto solar fotovoltaico "el sasillo", siendo en ello partes: como **recurrente SOLEN ENERGIA NAVARRA, S.L.U.**, representado por el Procurador D. Carlos Hermida Santos y dirigido por el Abogado D. Ignacio Grangel Vicente y como **demandado DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA Y DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL EMPRESARIAL DEL GOBIERNO DE NAVARRA**, representado defendido por su asesoría jurídica y viene a resolver con base en los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el presente contencioso se impugnan las resoluciones reseñadas en el encabezamiento que precede, solicitándose su nulidad por hallarlas en disconformidad al Ordenamiento Jurídico, según los razonamientos que luego serán objeto de estudio.

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la parte demandada se opone a todo ello sustentando la legalidad de los acuerdos impugnados, siguiendo la línea marcada por las resoluciones combatidas en vía administrativa y en atención a las razones que da en sus escritos correspondientes que constan a disposición de las partes y que no vamos a reproducir para evitar inútiles reiteraciones, ya que, también a continuación van a ser objeto de estudio.

**TERCERO.-** Seguido el pleito por todos sus trámites se entregaron a la Itma. Sra. Magistrada ponente para señalamiento en votación y fallo, el que tuvo lugar el día 27 de marzo de 2026.

Es ponente la Itma. Sra. Magistrada **D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> JESUS AZCONA LABIANO**.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.-Acto administrativo recurrido. Antecedentes relevantes.**

I/ Se impugna ante esta Sala la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto frente a Resolución 88/2023, de 15 de junio de 2023, de la directora general de la Consejería de Industria, Energía y Proyectos Estratégicos S4 de Navarra (ahora, la Consejería de industria y de Transición Ecológica y Digital Empresarial de Navarra), por la que se desestima la solicitud de autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y declaración de utilidad pública (la "AAP") presentada por la Sociedad para el proyecto solar fotovoltaico "EL SASILLO".

Con posterioridad se ha tenido por ampliado el rca frente a la OF 49E/2025 de 17 de marzo que desestima el recurso de alzada.

II/ Se trata de un proyecto de instalación de producción de energía eléctrica denominada "*Instalación Solar Fotovoltaica El Sasillo*" de 42 MW, en el término municipal de Cascante sometido al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria, para el que le resulta de aplicación la correspondiente formulación de declaración de impacto ambiental DIA y, tras el procedimiento pertinente, la Sección de Impacto Ambiental emite informes técnicos y, habida cuenta de la obligación de protección de las especies catalogadas y sus hábitats, así como los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y en los objetivos y principios generales de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. La prevención de los efectos significativos que puedan tener el desarrollo de planes y proyectos sobre las especies catalogadas y sus hábitats es objeto y finalidad de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En cuanto a la protección de estas especies fuera de espacios protegidos recordemos el artículo 4.4 de la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres, y habiendo quedado patente la presencia en la zona de implantación del proyecto de hábitats y de especies catalogadas de ambientes agro-esteparios, esta evidencia, unida a la ubicación entre áreas consideradas relevantes para la conservación de la avifauna esteparia, hacen que el área de implantación de la instalación fotovoltaica sea utilizada activamente por estas especies de avifauna esteparia catalogada. Así entonces, las consecuencias negativas derivadas refrendadas en trabajos publicados en revistas científicas, sometidas a la revisión por pares y/o arbitraje (peer-review) sólidos, determinan la DIA desfavorable en este caso. Y en cuanto a las medidas preventivas o correctoras propuestas por el promotor considera la Sección de Impacto Ambiental no son suficientes para la mitigación o compensación del impacto. En el análisis técnico de la DIA se concluye que el proyecto de planta fotovoltaica El Sasillo "*causaría previsiblemente efectos adversos críticos sobre las poblaciones locales de especies catalogadas como vulnerable y en peligro de extinción*". LA ALONDRA RICOTI y están incluidas en el formulario estandarizado de datos de la ZEC Balsa del Pulguer como especies a las que se le aplica el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/147/CE, de este modo "*el proyecto también causará previsibles efectos adversos significativos sobre las especies por las que fue designado el espacio Red Natura 2000 y sobre los objetivos de conservación especificados en su Plan de Gestión aprobado*."

II/ Iter procedimental y antecedentes del caso.

En orden al procedimiento seguido, y aunque a priori no hay cuestión al respecto, sin perjuicio de hacer más adelante algunas puntualizaciones conviene apuntar el iter seguido del que trae causa la resolución impugnada.

Con fecha 22 de junio de 2020, y en aplicación de lo establecido en el artículo 36 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la empresa SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. solicitó autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y declaración en concreto de utilidad pública de instalación de producción de energía eléctrica denominada "*Instalación Solar Fotovoltaica El Sasillo*" de 50 MWp (42 MWn), en término municipal de Cascante y sus infraestructuras de evacuación (Subestación SET El Sasillo 30/66 kV, y línea eléctrica a 66 kV ( infraestructura de evacuación)La planta solar fotovoltaica ocupa un recinto vallado de 75,05ha ,municipio de Cascante.

De conformidad con el artículo 36 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, desde el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas se sometió a información pública la solicitud de SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. mediante publicación de anuncio en el Boletín Oficial de Navarra número 190, de 26 de agosto de 2020, en el Diario de Navarra de 28 de agosto de 2020, y en la web de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra. También se remitió anuncio para su exposición pública en el tablón a los Ayuntamientos de Cascante y Murchante.



En el marco del primer trámite de información pública, en el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas se recibieron alegaciones por parte de "Gurelur", cuyo contenido consta en el expediente administrativo. Del mismo modo, en aplicación del artículo 37 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, desde el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas se consultó a los organismos afectados, habiendo recibido los informes que constan en el expediente administrativo.

Conforme al artículo 38 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, desde el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas se remitieron a SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. los informes y alegaciones.

Con fecha 6 de octubre de 2021, SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U., con motivo de las consideraciones contempladas en las alegaciones y lo exigido en los diferentes informes sectoriales, y para continuar con la tramitación del expediente, presentó ante el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas modificado del proyecto "*Instalación Solar Fotovoltaica El Sasillo*", adenda al Estudio de Impacto Ambiental y las respectivas separatas.

Analizadas las modificaciones planteadas al proyecto original, el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas concluyó que era preciso un segundo trámite de información pública.

De esta manera, se sometió a información pública la solicitud de SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. mediante publicación de anuncio en el Boletín Oficial de Navarra número 256, de 9 de noviembre de 2021, en el Diario de Navarra de 11 de noviembre de 2021, y en la web de Gobierno Abierto de Gobierno de Navarra. También se remitió anuncio para su exposición pública en el tablón al Ayuntamiento de Cascante.

En aplicación del artículo 37 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, desde el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas se consultó a los organismos afectados, habiendo recibido los informes que constan en el expediente administrativo.

Por su parte, en el marco del segundo trámite de información pública, en el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas se recibieron alegaciones por parte de la "*Fundación Sustrai Erakuntza*", "*Molinos de la Rioja S.A.U.*", "*Gurelur*", "*Ecologistas en Acción Sangüesa-ONGAIZ*" y "*Landazuría-Ecologistas en Acción de la Ribera*", cuyo contenido consta en el expediente administrativo.

Conforme al artículo 38 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, desde el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas se remitieron a SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. los informes y alegaciones.

Con fecha 5 de septiembre de 2022, SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. presentó documentación para dar respuesta al informe de la Sección de Impacto Ambiental. Dicha documentación se trasladó a la Sección de Impacto Ambiental.

Con fecha 2 de diciembre de 2022, SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. presentó la documentación necesaria para el inicio de la tramitación de la Autorización de Actividades y Usos Autorizables en Suelo no Urbanizable de la instalación, documentación que se trasladó a la Sección de Ordenación del Territorio en ese mismo día 2 de diciembre de 2022.

Con fecha 29 de diciembre de 2022, SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. presentó instancia en la que señalaba que las modificaciones efectuadas en el proyecto técnico de la instalación como consecuencia del segundo trámite de información pública y de consultas, no han conllevado la incorporación de cambios que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originalmente en el citado proyecto (y en el respectivo estudio de impacto ambiental). Asimismo, solicitó la remisión formal a la Sección de Impacto Ambiental de la solicitud de evaluación ambiental de la instalación.

Mediante Resolución 52E/2023, de 23 de enero, del Director General de Medio Ambiente, se formuló Declaración de Impacto Ambiental desfavorable para el proyecto de planta solar fotovoltaica "*El Sasillo*", promovido por SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U.

Tras el análisis técnico del expediente, la Sección de Infraestructuras Energéticas del Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas concluyó que el procedimiento se había llevado a cabo adecuadamente y, en vista a la Declaración de Impacto Ambiental desfavorable, propuso denegar la autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y declaración en concreto de utilidad pública solicitada por SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U.

Por Resolución 88/2023, de 15 de junio, de la Directora General de Industria, Energía y Proyectos Estratégicos S4, se denegó la autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y declaración



en concreto de utilidad pública de instalación de producción de energía eléctrica denominada "*Instalación Solar Fotovoltaica El Sasillo*" de 42 MW, en término municipal de Cascante.

Con fecha 12 de julio de 2023, SOLEN ENERGÍA NAVARRA S.L.U. interpuso recurso de alzada frente a la referida Resolución 88/2023, de 15 de junio. El recurso fue desestimado por silencio administrativo.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de alzada, el mismo fue posteriormente ampliado a la Orden Foral 49E/2025, de 17 de marzo, del Consejero del Departamento de Industria y de Transición Ecológica y Digital Empresarial, que desestimó el recurso de alzada de forma expresa.

### **SEGUNDO.-Pretensiones de las partes.**

I/ Hubiera sido deseo de esta Sala por razones de sistemática y claridad expositiva, responder a las motivos en sustento de las respectivas pretensiones de las partes, actora y demandada, uno a uno, de haberse respondido o contestado por la Administración a cada una de las cuestiones planteadas por la parte actora, pero, la Administración no lo hace así en la contestación a la demanda, tras exponer los hitos de procedimiento más relevantes, y referirse a la normativa de aplicación que los ampara, circunscribe la oposición a la demanda a estos dos aspectos:

1. Nos dice que la parte actora acompaña un informe pericial de marzo de 2025 y que se trata del mismo informe que ya fue aportado por la empresa en fase de recurso de alzada frente a la Resolución 88/2023, de 15 de junio, véase las páginas 8742 y siguientes del expediente administrativo, si bien en aquella ocasión el informe estaba fechado en marzo de 2023. Se acompaña también una "*Nota de la Comisión sobre la declaración de Zonas Especiales de Conservación*", que igualmente fue aportada en fase de recurso de alzada.

2. Y para refrendar lo expuesto ut supra, es decir, el tema de fondo afectación del proyecto a ciertas aves esteparias, *alondra ricoti*, básicamente, y *ganga ortega* aporta la Administración un informe técnico de la Sección de Evaluación Ambiental del Servicio de Biodiversidad y Gestión Piscícola de la Dirección General de Medio Ambiente, al que más adelante haremos cumplida referencia y que motivó la comparecencia de sus autores ante este órgano jurisdiccional. En fin, la oposición a la demanda se basa en este informe, de julio de 2025 elaborado por el Jefe de Sección de Evaluación Ambiental y el Director del servicio de Biodiversidad y Gestión... (de las 22 páginas de informe, 13 de ellas son el informe) y prácticamente se limita a transcribirlo y en los informes obrantes en EA.

II/ Dicho esto, la actora sustenta su pretensión en diferentes consideraciones que vamos a tratar de sistematizar, y que se pueden identificar como motivos jurídicos de impugnación, algunos de índole más formal, y otros de índole propiamente técnica, todos ellos en fin relacionados con los principios de precaución y de proporcionalidad específicos de la materia en la que nos encontramos.

La DIA carece de las exigencias mínimas de motivación y concreción y por vulnerar el principio de proporcionalidad, infracción del artículo 35 de la LPCAP, del art 4 LRJS pone la atención de la DIA (emitida mediante Resolución 52E/2023, de 23 de enero) es que en un único documento, la Dirección General de Medio Ambiente, resuelva el procedimiento de evaluación ambiental de tres proyectos distintos, y ello sin perjuicio de que éstos comparten la infraestructura eléctrica de evacuación de la energía producida hasta la conexión en la subestación colectora la cantera, pues lo cierto es que la diferente tecnología de unos y otros, implica importantes diferencias e implicaciones, que se abordan conjuntamente en unidad de acto, lo que pone de manifiesto una falta de rigor y método que, junto a las cuestiones que se desarrollan en el presente recurso, invalidan la DIA. Y cita STS Sentencia número 316/2025, de 21 de marzo de 2025, dictada en el recurso de casación número 7213/2023, en la que si bien abordando un supuesto distinto al que nos ocupa, sí sirve para concluir que la compartición de infraestructuras no conlleva la unidad de proyectos, y por tanto, no justificaría en un supuesto como el que nos ocupa, un tratamiento unitario en detrimento de un análisis detallado e individualizado de cada proyecto sometido a evaluación. Sobre esto nada dice la Administración.

Se dice también que se limita la DIA a asumir el criterio del Servicio de Biodiversidad sin mínimo esfuerzo al argumental de su carácter desfavorable y no se explica de qué modo se considera que se ha subestimado los impactos del Proyecto y estudio de impacto ambiental en la Red Natura 2000 sin que tampoco conste que se haya requerido a la actora estudio adicional alguna para completar el análisis de dichos impactos, y se limita a remitirse a lo informado por el Servicio de Biodiversidad, tampoco se valoran las propuestas ni se justifica su supuesta insuficiencia.

Se queja la demandante de la ausencia de rigor de las consideraciones de la DIA, y no se ampara en el principio de precaución que rige en materia medioambiental y que en cualquier caso no es absoluto y está sujeto al principio de proporcionalidad. Y por el contrario todos los posibles impactos del Proyecto han sido estudiados y prevenidos adecuadamente por la actora en base a informes ambientales rigurosos en los que se analizan



con detalle tales posibles afecciones y en concreto se da respuesta a informe de 9 febrero de 2022 doc. 12.7 folios 4633 a 4643; se lamenta en fin de la falta de motivación y concreción de la DIA que dice cuenta solo con 21 líneas, y reitera que no se explica porque se ha subestimado las afecciones a Reda Natura y en fin la DIA es desfavorable, no por la constatación de afección sino por la mera posibilidad de ello y sin atención a las medidas preventivas y correctoras propuestas. Y tanto el TJUE como el TS se muestran contrarios a la limitación genérica a actividades en espacios protegidos lo que se vincula al principio de proporcionalidad de manera que cualquier actuación de los poderes públicos limitativa de derechos responda a los criterios de necesidad y adecuación al fin perseguido. Y lo vincula a la Recomendación UE de 2022/822 de la Comisión europea, 18 de mayo de 2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovable Los Estados miembros deben racionalizar los requisitos de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de energías renovables en la medida en que sea jurídicamente posible, mediante la aplicación de las orientaciones técnicas disponibles sobre la conciliación del despliegue de las energías renovables y la legislación medioambiental de la Unión. la anterior Recomendación siguió el Reglamento (UE) 2022/2577 Dicha noción se consolida en la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023.

De la lectura de la DIA, se verifica que todo posible efecto adverso, ni tiene entidad suficiente, ni una probabilidad de ocurrencia elevada, debiendo ceder ante el interés público superior del Proyecto hay oposición alguna a esta parte a llevar a cabo una actividad lo más respetuosa posible con el medio en que pretende ubicarse, y a la adopción de cuantas medidas de prevención y corrección se estimen necesarias y el Proyecto no se ubica en espacios integrantes a la Red Natura 2000, aspecto del que nos ocupamos a continuación.

Y seguidamente viene a desarrollar las anteriores consideraciones si bien viene a incidir en alguna cuestión de índole más formal, como puede ser prescindiera la DIA del contenido mínimo exigido en el art 41 de la Ley de Evaluación Ambiental.

Así que, sentado lo anterior, y por razones, como decíamos de sistemática y orden lógico, vamos a analizar en primer lugar esta última cuestión para seguir sobre la falta de motivación y finalmente las cuestiones de índole sustantiva que se circunscriben a motivaciones de índole técnica medioambiental, siendo necesario, aludir de forma transversal a los principios de precaución y proporcionalidad concernidos sin duda en un caso como el que nos ocupa. Y ello no sin antes hacer referencia a un antecedente judicial vinculado con este procedimiento y, por razones obvias de unidad de doctrina y seguridad jurídica, se ha de traer a colación el criterio de esta Sala sobre principios tan importante en la materia que nos ocupa como el de precaución y el de proporcionalidad.

### **TERCERO.-Antecedentes judiciales. Criterio de la Sala sobre la materia.**

I/ Caso vinculado.

Esta Sala ha dictado sentencia en fecha 24 de septiembre de 2025 en PO 5/2025; en aquel caso se impugnaba la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución 351E/2023, de 5 de septiembre, de la Directora General del Servicio de Territorio y Paisaje, por la que se pone fin al expediente para la autorización de actividades y usos en suelo no urbanizable y municipios sin planeamiento del proyecto solar de tecnología fotovoltaica "El Sasillo" en término municipal de Cáscatela aplicación de tales criterios en este caso, determina la desestimación del motivo, ya que, la Resolución 351E/2023 de 5 de septiembre, de la Directora del Servicio de Territorio y Paisaje, declara la terminación del expediente autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable, por pérdida sobrevenida de objeto a la vista de la resolución 88/2023 de 15 de junio de la Directora general de industria, energía y proyectos estratégicos, por la que se denegaba la autorización administrativa previa a la instalación el Sasillo.

La parte actora ha conocido estos motivos y ha articulado su defensa respecto a los mismos, tanto en el recurso de alzada, como en este procedimiento judicial, por lo que no cabe hablar de indefensión, y no concurriendo ésta, tampoco la causa de nulidad alegada. Cuestión distinta es que se discrepe de la resolución o que se considere necesaria mayor fundamentación, pero lo cierto es que la resolución expresa de manera clara los motivos de la decisión adoptada, lo que determina la desestimación de este motivo de recurso.

Finalmente, la parte actora, denuncia que la denegación de la autorización administrativa previa no es firme en tanto ha sido recurrida, por lo que la prudencia aconsejaba "la consecución" del procedimiento de autorización de actividad autorizable en SNU. Si se anula la resolución denegatoria de la autorización previa, sería preciso solicitar nuevamente la autorización en SNU y ello pondría en peligro el cumplimiento de los hitos del RD Ley 23/2020 de 23 de junio por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, que impone la necesaria obtención de la AAP en unos plazos determinados.

Concluye la recurrente con la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, del artículo 24 CE concurriendo la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 a Ley 39/2015. Tampoco asiste la razón a la actora en este



punto. Como señala la administración demandada, los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos, por lo que denegada la autorización administrativa previa al haberse dictado DIA desfavorable, lo procedente era terminar el procedimiento de autorización en SNU integrado en el expediente. Ello no obsta a que, si en el procedimiento Ordinario 4/2025 seguido ante esta Sala se dicta sentencia estimando las pretensiones de la actora y reconociendo la pertinencia de la autorización ambiental, se retrotraiga el proceso y se dicte resolución sobre la autorización urbanística, conforme a los informes ya emitidos. (...).

II/ Criterio de la Sala sobre principios precaución y proporcionalidad concernidos.

Esta Sala ha dictado sentencia de fecha 13 de febrero de 2026, muy reciente, en fin, en rca 434/2024 en el que por la parte demandante promotora de un proyecto fotovoltaico suscitaba las siguientes cuestiones:

*a/ La DIA debe ser anulada, toda vez que carece del contenido mínimo previsto en el artículo 41.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental ("LEA"), así como no ha tenido en cuenta la documentación que integra los proyectos modificados y ajustados a los requerimientos de las Administraciones Públicas durante las tres fases de sometimiento a información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas.*

*b/ En fin, La DIA desfavorable y las denegaciones AAP deben ser anuladas por carecer de las exigencias mínimas de motivación y concreción y por vulnerar el principio de proporcionalidad. Infracción del artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("LPACAP") y del artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ("LRJSP").*

*c/ La DIA desfavorable y las Denegaciones AAP deben ser anuladas por efectuar una interpretación errónea del principio de precaución previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ("Ley 42/2007"). Art 2 G ) SIN n afectación indirecta a la Red Natura 2000 interpretación de la Directiva de Hábitats.*

*d/ La DIA desfavorable y las Denegaciones AAP deben ser anuladas por cuanto vulneran la normativa europea y estatal que prohíbe a las Administraciones públicas obstaculizar injustificadamente el despliegue de los proyectos de energías renovables y, en concreto, el 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, que declara el interés público superior prevalente de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables ("Reglamento (UE) 2022/2577") con desconocimiento de los objetivos estatales y comunitarios de descarbonización de la económica.*

*e/ Las Denegaciones AAP y la DIA desfavorable, deben ser anuladas, toda vez que no valoran ni toman en consideración las modificaciones introducidas en los Proyectos de parques eólicos "EL ESPINAR", "LOMBAS I" y "LOMBAS II", ni las medidas preventivas, correctoras y compensatorias contempladas."*

(...)

*"QUINTO Normativa: régimen competencial. Decreto Foral 56/2019 y Ley estatal de Evaluación Ambiental 21/2013. Y normativa concordante.*

*Conviene con carácter preliminar hacer algunas consideraciones generales sobre el régimen competencial en esta materia y por ende el régimen jurídico al que se someten este tipo de autorizaciones. El amplio y complejo marco jurídico normativo viene integrado por normativa básica estatal, autonómica y comunitaria.*

*I/ El régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de medio ambiente, se encuentra establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución Española, según el cual:*

*"1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:(...) 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección."*

*Sobre el concepto constitucional de ley básica, es interesante la STC 99/2022, de 13 de julio (Pleno), que estudia la autorización de la caza del lobo al norte del Duero. En ella se recoge (FJ 3.b) la jurisprudencia constitucional en la materia, de la que resulta que la base estatal en medio ambiente es una ordenación de mínimos ( STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2) que permite a las comunidades autónomas menos desarrollo legislativo que en otros ámbitos ( STC 102/1995, FJ 8); que el criterio para discernir el carácter básico es, ante todo, su finalidad tuitiva ( STC 148/2020, de 22 de octubre, FJ 3).*

*Asimismo, la citada STC 99/2022 afirma que "...hemos reconocido el carácter materialmente básico del catálogo español de hábitats en peligro de desaparición, contemplado en el art. 25 de la Ley 42/2007 ( SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 138/2013, de 6 de junio, FJ 8).(...)*



Desde esa óptica competencial, en nuestro caso, sí conviene mencionar que la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental (entró en vigor el 22 de junio de 2021) continúa recordando la vigencia de la normativa básica en su artículo 10.1: "La evaluación ambiental se regirá, en lo que se refiere a planes, programas, proyectos y actividades, por la tramitación y por los principios generales dispuestos en la normativa básica, salvo en lo relativo a las infracciones y sanciones, a las que se les aplicará lo dispuesto en la presente ley foral".

Sentado lo anterior, la normativa básica, en este caso, está constituida por la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, modificada posteriormente además de varias Directivas europeas. Por lo demás, es de aplicación también al caso la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como normativa concordante. (...)

Dicho esto y en cuanto a la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental - básica en su mayor parte; véase su disposición final 8<sup>a</sup>-, procede transcribir varios artículos, comenzando por el artículo 2 (principios de la evaluación ambiental): "Los procedimientos de evaluación se sujetarán a los siguientes principios: (...) Los procedimientos de evaluación ambiental se sujetarán a los siguientes principios:

- a) Protección y mejora del medio ambiente.
- b) Precaución y acción cautelar.
- c) Acción preventiva, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.
- d) Quien contamina paga.
- e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.
- f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.
- g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.
- h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.
- i) Participación pública.
- j) Desarrollo sostenible.
- k) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.
- l) Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible."

Y conforme el artículo 7: "1. Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental ordinaria los siguientes proyectos:

- a) Los comprendidos en el anexo I, así como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados."

A su vez, acudiendo al Anexo I, Grupo 3, están sometidas a evaluación ambiental ordinaria:

"i) Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan cincuenta o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW, o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental".

Nos hemos de remitir asimismo a lo dispuesto en los artículos 33 y 38 del mismo texto legal en lo que se refiere al procedimiento a seguir.

**SEXO.** Doctrina jurisprudencial sobre la materia.

Sentado lo anterior, la respuesta al caso pasa igualmente por recordar el criterio jurisprudencial a la luz del que se ha de interpretar las normas de aplicación, y comenzaremos por el criterio del TC sentado entre otras en STC 53/2017 que glosaba nuestra sentencia dictada en rca 436/2023 de la siguiente manera

II/ Y dicho esto, no podemos pasar al análisis de los distintos motivos de demanda y de contestación sin señalar algunas consideraciones generales en materia de evaluación ambiental a la luz de la doctrina del TC sobre el alcance de la evaluación ambiental, y del propio procedimiento regulado en la ley, que nos permitan dar al caso el más correcto enfoque posible.



A estos efectos y por su interés para el caso, traeremos a colación la STC 53/2017, de 11 de mayo (la Generalitat de Cataluña, impugnaba algunos preceptos de la Ley 21/2013, entre otros el 33.) que se pronuncia en los siguientes términos.

"Comenzando por el objeto y finalidad de la Ley 21/2013, éstos se recogen en su artículo 1 en los siguientes términos:

"1. Esta ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante:

a) La integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos;

b) el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables;

c) el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente;

d) el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades de esta ley.

2. Asimismo, esta ley establece los principios que informarán el procedimiento de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, así como el régimen de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente."

El artículo 2 enumera, a continuación, los "principios de la evaluación ambiental". Junto al objetivo genérico de "protección y mejora del medio ambiente" (reflejo del mandato del artículo 45 CE a todos los poderes públicos), recoge principios que rigen el Derecho ambiental, y que han sido consagrados como tales expresamente en los Tratados de la Unión Europea, como el de desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en las tomas de decisiones [que se recogen actualmente en el artículo 3 en el Tratado de la Unión Europea, el artículo 37 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y el artículo 11 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], o los principios de prevención, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente, quien contamina paga, y cautela (art. 191 TFUE). Recoge, asimismo, otros principios que rigen en general la actuación de las Administraciones (principios de cooperación y coordinación entre Administraciones, colaboración entre los diversos órganos administrativos involucrados, o el de información y participación pública), y que juegan un papel clave en este ámbito.

Por otra parte, en el artículo 5.1 a) se define "evaluación ambiental" como "procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de 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'."

Refiriéndose ya, tanto a la legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental anteriormente en vigor (texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008), como a la vigente en la actualidad (Ley 21/2013 de evaluación ambiental), este Tribunal ha precisado que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental "supone un preceptivo trámite de información pública, consultas a las Administraciones públicas afectadas y a personas interesadas sobre el proyecto y el estudio de impacto ambiental presentado (que ha de comprender las medidas adecuadas para que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar, los posibles efectos adversos de la actividad sobre el medio ambiente, así como un programa de vigilancia ambiental para garantizar el cumplimiento de las medidas preventivas, correctoras y compensatorias, en todas las fases del proyecto)" (STC 106/2014, de 24 de junio, FJ. 8; reiterada en la STC 134/2014, de 22 de julio, FJ 2, y STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 8, entre otras).

Finalmente, hay que tener en cuenta que, al hacer tales pronunciamientos, este Tribunal "ha sido muy consciente ... del encuadramiento de la evaluación de impacto ambiental en el seno de un procedimiento administrativo y de su consideración como un trámite esencial en un procedimiento complejo de aprobación de obras y proyectos" (STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4).

Pues bien, no hay duda de que esta doctrina -que, como hemos advertido, se pronuncia en relación con la figura de la evaluación de impacto ambiental- es aplicable mutatis mutandi a lo que ahora la Ley 21/2013 define como "evaluación ambiental" y que, conforme a su artículo 5, incluye tanto la evaluación ambiental de planes y programas ("evaluación ambiental estratégica") como la de proyectos ("evaluación de impacto ambiental").



d) En definitiva, estamos ante un instrumento de tutela ambiental preventiva fundamental y con un importante cariz procedimental. Esta característica es consustancial, de hecho, a su propia concepción y finalidad, ya que la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esencial para cohesionar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al artículo 45 CE, en aras de un desarrollo sostenible. Su fin es garantizar la adecuada integración de los aspectos ambientales en el marco de los distintos procedimientos administrativos que rigen la elaboración y adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que estén sometidos a dicha evaluación, para que las autoridades competentes conozcan y valoren las repercusiones que éstos pueden tener en el medio ambiente, consideren las alternativas ambientalmente viables, y establezcan las necesarias medidas de prevención, corrección y, en su caso, compensación de los efectos adversos para el medio ambiente. Ello con independencia de que dichos planes, programas o proyectos sean -en función del ámbito material en los que se adopten- competencia estatal, autonómica o local. Es desde esta perspectiva desde la que hay que entender la definición de la evaluación ambiental dispuesta en el artículo 5.1 de la Ley 21/2013, según el cual estamos ante un "procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de 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".

(...)

En cuanto a los trámites de la evaluación de impacto ambiental ordinaria, el artículo 33 dispone, en su apartado primero, que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria "se inicia con la recepción por el órgano ambiental del expediente completo de evaluación de impacto ambiental". En su apartado segundo establece las siguientes actuaciones con carácter previo al inicio de dicho procedimiento: a) con carácter potestativo, el promotor podrá solicitar, de conformidad con el artículo 34, que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental, y establece un plazo máximo para su elaboración de tres meses; b) con carácter obligatorio, el órgano sustantivo, dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, realizará los trámites de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. Se otorga una vigencia a estos últimos de un año desde su finalización, transcurrido el cual sin que se haya iniciado la evaluación de impacto ambiental ordinaria, el órgano sustantivo declarará la caducidad de los citados trámites. En su apartado tercero, prevé que la evaluación de impacto ambiental ordinaria se desarrollará a través de los siguientes trámites: a) solicitud de inicio; b) análisis técnico del expediente de impacto ambiental y c) declaración de impacto ambiental. Fija, asimismo, con carácter no básico, el plazo para realizar estos trámites (cuatro meses a partir de la recepción completa del expediente de impacto ambiental), y la posibilidad de prórroga (por dos meses más) debido a razones justificadas, debidamente motivadas.

Conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal, la calificación como materialmente básicas de las disposiciones en cuestión "no depende de que reproduzcan o no prescripciones de la Directiva comunitaria, ni de que incorporen o no opciones abiertas por la misma, sino de si cabe o no conceptualizarlas como materialmente básicas de acuerdo con la doctrina de este Tribunal recaída en torno al alcance de lo básico." (STC 13/1998, FJ 3, y las allí citadas). A este respecto y, según ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 4 de esta resolución al determinar nuestro canon de enjuiciamiento, "no son ... lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no", sino que "cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos" (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 y las allí citadas). Además, en los términos sintetizados por la STC 45/2015, hemos precisado que, atendiendo a la necesidad de una política global en materia de medio ambiente, también "pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial" [FJ 6 c)]."

Siguiendo con doctrina del TS, traeremos a colación la STS ECLI: ES:TS:2021:2227, "En definitiva, no debe olvidarse, a la hora de establecer la correspondiente doctrina jurisprudencial sobre la cuestión planteada que el espíritu que inspira toda la normativa europea y española (estatal y autonómica) en relación con la protección del medio ambiente se sustenta en los principios de cautela y de acción preventiva y que, por ello, la interpretación de esa regulación ha de hacerse a la luz de tales principios. No es de extrañar, por tanto, que la citada normativa esté orientada hacia la consecución del objetivo de neutralización anticipada de los posibles daños que al medio ambiente se pudieran ocasionar como consecuencia del ejercicio de actividades contaminantes, procurando -en la medida de lo posible- conjurarlos, total o parcialmente, de manera preventiva. Teniendo esto presente y, a la vista de lo expuesto, podemos dar respuesta".

Por lo demás, hemos de recordar también que ya esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en un asunto que, si bien, referido a instalaciones fotovoltaicas, no a parques eólicos, es trasladable la doctrina sentada; así en



sentencia dictada en rca 22/2024 se dijo: "Sentado lo anterior, la respuesta jurídica al caso pasa por tomar en consideración el criterio jurisprudencial a la luz del cual se ha de interpretar las normas de aplicación Sentencia STS 1385/2023, del Tribunal Supremo, de 22 de marzo de 2023.

El supuesto analizado en esa sentencia se refería a suelo no urbanizable de protección en un área de espacios abiertos destinados a cultivos de secano. Se trataba entonces de la apreciación concreta del nivel de protección establecido. Y se parte la consideración del pilar del derecho ambiental más reciente que se ha positivizado en la Ley 7/2021 de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética exige la consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística. Se trata de considerar las cuestiones desde la óptica del interés público o interés general, interés público en todo caso derivado de la propia normativa europea; y en particular, de la Directiva 2018/2021, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y que impone a los Estados miembros deberes específicos en relación con el incremento de la cuota de esta energía; y los artículos 2 ("El suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general") y 54 ("1. Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía eléctrica y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso. 2. Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando por razones de eficiencia energética, tecnológicas, o medioambientales sea oportuna su sustitución por instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas" (Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en los que se determina la utilidad pública de los proyectos de energías renovables). La razón de su emplazamiento en este SNUPLL radica en la incompatibilidad de estas instalaciones, por su extensión, con el medio urbano. Unido esto al interés público inherente, ex lege, a instalaciones de producción de energía basada en fuentes renovables y al mandato a los poderes públicos de promover el uso de estas fuentes para alcanzar el objetivo de descarbonización de la economía, el interés general resulta patente sin mayor esfuerzo de motivación."

Volveremos sobre ello más adelante porque este enfoque, se aduce por la parte demandante.

Asimismo, en sentencia dictada en rca 99/2023 la Sala dijo que es interesante mencionar la presunción de interés público superior de los proyectos de renovables derivada del Reglamento UE 2022/2257 del Consejo, de 22 de diciembre, con prioridad en la ponderación salvo que no se adopten medidas que permitan un estado de conservación favorable de las especies. En anteriores fundamentos, en el tercero, más en concreto, ya se apuntaba también otra sentencia en la que esta Sala en línea con el TS y por mor de la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, abogaba por considerar estas cuestiones desde la óptica del interés público o interés general derivado además de la propia normativa europea y en particular de la Directiva 2018/2021 relativa al fomento del uso de energía procedente de energías renovables lo que se habrá de coherente con la protección del medio ambiente, su normativa y sus Directivas. "El principio de precaución ( artículo 191.2 del TFUE y principio 15 de la Declaración de Río de 1992) implica la adopción de medidas eficaces cuando haya peligro de daño grave o irreversible. En el caso que nos ocupa, se adoptan medidas aparentemente eficaces, y nos hallamos lejos de una acreditación de daño grave o irreversible" la aplicación del principio de cautela ( artículo 191.2 del TFUE ), según la propia actora, no implica la paralización de cualquier proyecto que pueda ocasionar un daño de cualquier alcance: exige la adopción de las medidas adecuadas y eficaces, apropiadas, para prevenir daños futuros; de manera particular en los casos de considerable incertidumbre sobre la posibilidad de causación y sobre el alcance del daño.

Y si, es cierto, al hilo de la cita que hace la Administración demandada en relación con la vulneración del Reglamento UE 2022/2577 y de los objetivos estatales y comunitarios de Descarbonización que esta Sala dictó sentencia en rca 291/2023 en la que se dijo: "la parte actora hace referencia a los objetivos estatales y comunitarios de descarbonización de la economía, destacando el interés público del proyecto y expone las normas de las que se desprende la urgencia en la implantación de proyectos de generación de electricidad a partir de fuentes renovables. Esta alegación no puede determinar que deba ser otorgada cualquier autorización administrativa, como en este caso la autorización de actividades y usos en suelo no urbanizable, si, por aplicación de la normativa sectorial correspondiente, como la analizada anteriormente, la autorización es contraria al Ordenamiento Jurídico."

"Pero ello no significa, tal y como se ha dicho en aquellas otras sentencias, que no se pueda tomar en consideración la normativa favorable a la implementación de proyectos de generación de electricidad a partir de fuentes renovable, a la luz del principio de proporcionalidad; no se nos aporta por la Administración medioambiental elemento o indicio razonable de que ya en la Comunidad Foral no se hayan de cumplir objetivos de descarbonización, no sea necesario sin que, por cierto, se nos aporte dato objetivo y relevante sobre la



posible carbonización en coonestación con la protección del medio ambiente, debiéndose tender a un difícil pero posible equilibrio entre todos los intereses concernidos.

Llegados a este punto, pasamos a analizar los distintos motivos de demanda y de contestación a la misma (...)"

#### **CUARTO.-Sobre la pretendida ausencia de contenido mínimo de la DIA.**

Sentado lo anterior, procedemos a examinar las distintas cuestiones planteadas por las partes, y comenzaremos por la referida al contenido mínimo de la DIAA este respecto traeremos a colación la sentencia antes citada dictada en el rca 434/2024 puesto que en aquel procedimiento también se suscitaba esta cuestión, de modo que por razones de unidad de doctrina, y por aplicable la misma norma, trasladaremos a este caso, también, la misma respuesta por mor de análoga ponderación de las circunstancias concurrentes. Y entonces se dijo:

"SEPTIMO. Ausencia de contenido mínimo de la DIA.

I / Dada la amplitud de los términos en que se ha desenvuelto el presente debate procesal, una sistemática respuesta a todos los motivos impugnatorios vertidos en el extenso escrito rector exige su examen individualizado, en lo procedente, por lo que, para llevar a cabo esta labor, expondremos de la forma más sistemática posible los siguientes fundamentos.

Se imputa por la parte actora a la DIA desfavorable la carencia del contenido mínimo previsto en el artículo 41.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental ("LEA"), porque omite toda referencia a las Administraciones consultadas, a aquellas que han respondido y a las que no, a los informes emitidos en su caso y su contenido, y omite también toda mención a las consideraciones y condicionante que los órganos competentes han opuesto y a la adaptación y modificaciones que la actora ha implementado.

Se opone la Administración pues el contenido está expuesto en la DIA en su apartado 2, referido al Desarrollo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental e información pública (al folio 14715 del expediente administrativo), así como en el apartado 4, referido al análisis técnico, en el que se resume pormenorizadamente la forma en la que se han tenido en cuenta los informes y alegaciones recibidos en la fase de consultas (al folio 14720 del expediente administrativo).

Y de la misma forma se exponen las conclusiones del Servicio de Biodiversidad en el periodo de consultas y se resumen los requerimientos efectuados y se expone pormenorizadamente todo lo relativo a los impactos sobre avifauna que son puestos de manifiesto también por los alegantes en el periodo de información pública, tal y como consta en la DIA, haciéndose referencia a las alegaciones más importantes y relevantes, tal resumen está contenido en los apartados 2 y 4 de la DIA, folio 14715 del expediente administrativo.

III/Juicio de la Sala.

Establece el art 41.4 (se entiende se quiere decir apartado 2) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental ("LEA") lo siguiente

Artículo 41. Declaración de impacto ambiental.

"1. El órgano ambiental, una vez finalizado el análisis técnico del expediente de evaluación de impacto ambiental, formulará la declaración de impacto ambiental.

2. La declaración de impacto ambiental tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante, que concluirá sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente y, en su caso, establecerá las condiciones en las que puede desarrollarse para la adecuada protección de los factores enumerados en el artículo 35.1 c) durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto, así como, en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias. La declaración de impacto ambiental incluirá, al menos, el siguiente contenido:

- a) La identificación del promotor del proyecto y del órgano sustantivo, y la descripción del proyecto.
- b) El resumen del resultado del trámite de información pública y de las consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas, y cómo se han tenido en consideración.
- c) El resumen del análisis técnico realizado por el órgano ambiental.
- d) Si proceden, las condiciones que deban establecerse y las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente.
- e) En su caso, la conclusión de la evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000. Cuando se compruebe la existencia de un perjuicio a la integridad de la Red Natura 2000, se incluirá una referencia a la justificación documental efectuada por el promotor de acuerdo con el artículo 35.1.c ), segundo párrafo y,



cuando procedan, las medidas compensatorias Red Natura 2000 que deban establecerse en caso de concurrir las circunstancias previstas en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

f) El programa de vigilancia ambiental.

g) Si procede, la creación de una comisión de seguimiento.

h) En caso de operaciones periódicas, la motivación de la decisión y el plazo a que se refiere la disposición adicional décima.

i) En el caso de proyectos que vayan a causar a largo plazo una modificación hidromorfológica en una masa de agua superficial o una alteración del nivel en una masa de agua subterránea, se determinará si de la evaluación practicada se ha deducido que ello impedirá que alcance el buen estado o potencial, o que ello supondrá un deterioro de su estado o potencial de la masa de agua afectada. (...)"

Pues bien, según se puede comprobar en el presente caso, la DIA desfavorable en su apartado 1 contiene "antecedentes" en referencia a otro expediente de DIA sobre parques eólicos siendo promotor GAMESA en ubicaciones similares a los proyectos objeto de la resolución recurrida, que, se dice, no resultaron viables. Y en el apartado 2 se contiene referencia al desarrollo del procedimiento de EIA y se relacionan los hitos facticos de procedimiento indicándose de forma explícita los tramites desarrollados, ej. Información pública, traslado de consultas a las administraciones afectadas y personas interesadas, aludiéndose a las alegaciones hechas, pero sin más contenido ni especificación. Se relacionan los parques proyectados y las características de cada uno de ellos.

¿Se puede entonces entender observado el apartado b) El resumen del resultado del trámite de información pública y de las consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas, y como se han tenido en consideración)? No parece.

En el apartado 4 es cierto que se refleja el "análisis técnico" al que más adelante se hará cumplida referencia.

"A lo largo de la tramitación del presente expediente de Evaluación de Impacto Ambiental las características de los proyectos inicialmente planteados han sido objeto de diversas modificaciones que han conllevado tres períodos sucesivos de exposición pública y recepción de alegaciones e informes de las administraciones afectadas. La Sección de Impacto Ambiental ha emitido durante el procedimiento informes con fecha 15 de junio y 29 de diciembre de 2021 en los que se realizaba un primer análisis técnico de la documentación ambiental presentada y se ponían de relieve los valores medioambientales de la zona afectada por los proyectos y diversas carencias del estudio de impacto ambiental. Los aspectos más reseñables recogidos en estos informes son.

(...)

Se puede entonces decir que se contiene el Resumen del análisis técnico exigido por la norma c) El resumen del análisis técnico realizado por el órgano ambiental."

Y siendo cierto que no parece haberse cumplido el subapartado b), en su caso se trataría de un defecto formal sin virtualidad invalidante pues, habida cuenta del resto contenido en la DIA, no alcanza esta Sala a atisbar eventual indefensión material del promotor, no procede la estimación de este motivo de impugnación"

Si descendemos de nuevo al caso que hoy nos ocupa, la parte actora reprocha a la DIA que solo se citan las Administraciones publicas afectados e interesados a los que se ha cursado consultas, pero omite todo pronunciamiento sobre el sentido y contenido de los informes emitidos por ellos, por lo que concurre causa de anulabilidad art 48 LPAC y procede la retroacción actuaciones (petición subsidiaria suplico demanda). Ciertamente es así. La DIA que obra a las páginas 8218 a 8254 del extenso expediente administrativo, recoge tres proyectos distintos, parque eólico Cascante II, parque eólico Murchante y Planta solar fotovoltaica El Sasillo. Lo que ha dificultado el examen de la DIA que nos ocupa, eso es claro, pues no se hace un examen separado del análisis técnico de cada uno de ellos de modo que la delimitación del contenido mínimo de la DIA que nos ocupa, quedaría desdibujado.

Sobre esta cuestión, por cierto, nada dice la Administración.

Y lo cierto es que, según se desprende del Anexo I de la citada DIA, solo se citan las Administraciones publicas afectados e interesados a los que se ha cursado consultas pero omite todo pronunciamiento sobre el sentido y contenido de los informes emitidos por ellos, constitutivo entonces de una deficiencia formal, por lo que concurriría la causa de anulabilidad art 48 LPAC.



No obstante, y puesto que la pretensión de la parte actora es de carácter subsidiario, esta Sala considera, dadas las circunstancias y la constancia de elementos suficientes para resolver el fondo del asunto, procedente el examen de la cuestión nuclear de la Litis y el pronunciamiento sobre si la DIA debía haber sido favorable.

#### **QUINTO.-Sobre la pretendida falta de motivación de la DIA.**

Como también ha dicho esta Sala en sentencia dictada en rca 5/2025: "sobre la motivación de las resoluciones administrativas, cabe citar la sentencia de esta Sala de 30 de junio de 2023, Recurso: 312/2022 en la que recogemos la doctrina del TS expuesta en la STS de 15 de noviembre de 2011, RJ 2012\2207A y en la anterior STS de 23 de mayo de 2005 (RJ 2005, 4382) (RC 2414/2002), referida a la anterior Ley del Procedimiento administrativo, pero plenamente aplicable con la Ley 39/2015, que recoge el deber de motivación de los actos administrativo en el art. 35. En la STS de 15 de noviembre de 2011, el Alto Tribunal señala: *"El deber de motivación de los actos administrativos que establece el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se enmarca en el deber de la Administración de servir con objetividad los intereses generales y de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que impone el artículo 103 de la Constitución, se traduce en la exigencia de que los actos administrativos contengan una referencia precisa y concreta de los hechos y de los fundamentos de derecho que para el órgano administrativo que dicta la resolución han sido relevantes, que permita conocer al administrado la razón fáctica y jurídica de la decisión administrativa, posibilitando el control judicial por la tribunales de lo contencioso-administrativo"*.

*El deber de la Administración de motivar sus decisiones es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de las arbitrariedades de los poderes públicos, que se garantizan en el artículo 9.3 de la Constitución; y puede considerarse como una exigencia constitucional que se deriva del artículo 103, al consagrar el principio de legalidad de la actuación administrativa, según se subraya en la sentencia de esta Sala de 30 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 1326) (RC 3456/2002).*

*El deber de motivación de las Administraciones Públicas se engarza en el derecho de los ciudadanos a una buena Administración, PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 (LCEur 2000, 3480), al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones"*.

Constituye asimismo criterio jurisprudencial que el requisito controvertido no presupone necesariamente un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas (por todas SSTS 3.5.1995, 22.6.1995 y 31.10.95), teniéndose asimismo aceptado por la Jurisprudencia que la motivación *"in aliunde"*, actualmente prevista en el artículo 89.5 de la Ley 30/92, vigente en el momento de la tramitación del expediente sancionador, se refiera a la aceptación de informes o dictámenes que obren en el expediente administrativo precediendo a los acuerdos de que se trate ( SSTS 6.6.1980, 4.3.1987, 22.11.1990).

También el TC, en la STC 131/2016, de 18 de julio (FJ 6) insiste en el deber de motivación *"cuando los actos administrativos limitan o restringen el ejercicio de derechos fundamentales pues en tal caso la actuación de la Administración "es tan grave que necesita encontrar una especial causalización y el hecho o el conjunto de hechos que lo justifican deben explicarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó."*

Por lo demás, esta Sala en aquella sentencia rca 434/2024 dijo también:

*"OCTAVO.- Ausencia de motivación y sobre la Infracción art. 35 LPACP. Principio de proporcionalidad. Infracción de la Le 42/2007.*

*Como decíamos antes, y por razón de la mejor sistemática posible, se van a abordar las cuestiones en fundamentos separados. Empezaremos por la pretendida ausencia de motivación, art 35 LPACP.*

*I/ Se reprocha por la actora que la DIA contenga afirmaciones apodícticas sin remisión a estudios o datos a los que se refiere, ni cita de los instrumentos de protección, siendo que el "análisis técnico" en el que se basa la DIA cuenta con escasas 6 paginas sin cita ni una sola vez de los informes emitidos en el procedimiento de evaluación ambiental y es que, tal y como se infiere de los informes técnicos presentados, donde se explica que no son los terrenos afectados objeto de catalogación de especial protección, la existencia de ZECs en las proximidades, no son obstativas cuando no se han declarado los terrenos como lugares de interés comunitario, ni afectan a valores arqueológicos o etnográficos y siendo urbanísticamente aptos, no puede servir la eventual afectación a las aves y el riesgo de colisión, aunque sean aves protegidas o en peligro de extinción, como causa de la DIA desfavorable, cuando son numerosas las medidas de prevención, en particular las de anticollisión, y cuando además no se*



concreta su nexa con la actividad de producción de energía eléctrica a desarrollar y, olvidándose que no cabe una limitación genérica a actividades en espacios protegidos que ha sido prohibida por el TJUE o el TS.

Entiende la parte actora que la motivación ha de ser suficiente para dar a conocer la fundamentación fáctica y jurídica que pueda respaldar los acuerdos, a fin de que los afectados por estos conociéndolos adecuadamente puedan combatirlos o acreditar su irregularidad.

Se opone la Administración al considerar primero que difícilmente se puede e hablar de falta de motivación cuanto contamos con un extenso expediente de más de 15000 folios con hasta tres exposiciones públicas, alegaciones de interesados e innumerables informes de contenido técnico que desembocan en las resoluciones impugnadas; y, que en fin, la DIA basa en la mejor información ambiental científico-técnica disponible para determinar los previsibles efectos significativos, directos o indirectos, secundarios, acumulativos y sinérgicos, de un plan o proyecto sobre los factores ambientales y se remite al análisis técnico en su apartado 4º, en el que se ponen de relieve los valores medioambientales de la zona afectada por los proyectos, analizados en los diferentes informes de los departamentos del órgano ambiental, durante toda la tramitación del expediente y que en todo caso, ya se formuló una DIA negativa en el año 2010 para unos parques eólicos promovidos por GAMESA, no resultando ambientalmente viable y en fin, se reproducen los argumentos y planteamientos contenidos en la DIA.

2º Juicio de la Sala.

Ya se ha recogido más arriba el tenor literal de la DIA, y se ha explicado y relacionado los tramites más importantes seguidos en el amplio y complejo expediente incoado, incluidos los informes del Servicio de Biodiversidad concernidos. No se puede concluir por esta Sala que concurra en este caso una ausencia de motivación formal de tal alcance que determine de la nulidad de la DIA. Lo cierto es que se contiene un análisis técnico, tal y como se ha visto al examinar la cuestión suscitada sobre el contenido mínimo en el anterior fundamento jurídico, que, en realidad, no se puede desvincular del capítulo de la motivación, de lo que podemos concluir que la DIA es el resultado de un análisis del órgano medioambiental, motivado en el sentido de que expone las razones que le llevan la órgano administrativo a tomar la decisión que toma detallando los aspectos ambientales, impactos y condiciones para la ejecución del proyecto. No constamos entonces falta de motivación (violación formal).

Otra cosa será la motivación material o motivación incorrecta, que es en fin, la cuestión de fondo; es decir, si el análisis y evaluación que representa la DIA es o no idóneo y si respete los principios de proporcionalidad y de precaución o cautela que se incardinan en los siguientes motivos de demanda y de contestación. Lo que nos lleva al siguiente fundamento jurídico y al examen de la cuestión nuclear de la presente Litis es o no es conforme a derecho la DIA desfavorable y por ende, las denegaciones de Autorización ambiental previa."

En el presente caso, la DIA cuenta con la motivación referida básicamente a los informes técnicos en los términos que se recogen en los folios 8218 y sgs y en la página 8237 del EA se dice:

"A la vista de lo expuesto en el análisis técnico, este órgano ambiental considera que el EsIA de la planta fotovoltaica El Sasillo ha subestimado los impactos sobre fauna y Red Natura 2000 y considera que las medidas preventivas, correctoras y compensatorias propuestas no son suficientes para la mitigación o compensación del impacto. La ejecución de la planta solar fotovoltaica El Sasillo, en la ubicación seleccionada en el estudio de alternativas, causaría previsiblemente efectos adversos críticos sobre las poblaciones locales de especies catalogadas como vulnerable y en peligro de extinción. En consecuencia, sería de aplicación el artículo 46.7 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad por el que la realización o ejecución de cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a especies incluidas en los anexos II o IV que hayan sido catalogadas, en el ámbito estatal o autonómico, como en peligro de extinción, únicamente se podrá llevar a cabo cuando, en ausencia de otras alternativas, concurren causas relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente u otras razones imperiosas de interés público de primer orden. La alondra ricotí está incluida en las especies por las cuales fue designado el espacio protegido Red Natura 2000 ZEC Balsa de Pulguer y está incluida en el objetivo de conservación del elemento clave Hábitats xerófilos y gipsófilos de "Garantizar un buen estado de conservación de los hábitats y de las especies presentes en las zonas esteparias. Por lo que el proyecto también causará previsibles efectos adversos significativos sobre las especies por las que fue designado el espacio Red Natura 2000 y sobre los objetivos de conservación especificados en su Plan de Gestión aprobado."

Y más a más, no se puede olvidar que es admisible la motivación in aliunde por remisión a informes sectoriales que en este caso serían los de la Sección de evaluación ambiental y los del servicio de biodiversidad en la fase de consultas. No se niega la existencia de tales informes, lo que se discute es su falta de rigor científico y en su caso a su vez, la insuficiencia de su motivación a la vista del estudio de impacto ambiental y de las medidas compensatorias y preventivas propuestas.



Se nos alega por la parte demandante que la DIA carece de las exigencias mínimas de motivación y concreción porque en un único documento se resuelve el procedimiento de evaluación ambiental de tres proyectos distintos, y, aunque estos comparten la infraestructura eléctrica de evacuación de la energía producida, es lo cierto la diferente tecnología de unos y otros implica importantes diferencias e implicaciones que sin embargo se abordan conjuntamente en unidad de acto.

A este respecto la STS de 21 de marzo de 2025 citada por la parte actora establece: *"esa consideración unitaria debe deducirse de las particulares circunstancias del caso, a la vista de los factores concurrentes en cada supuesto concreto, efectuando un análisis de conjunto de todos ellos. Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter inescindible o autónomo de parques eólicos que, habiendo sido tramitados como proyectos separados, comparten instalaciones de conexión, llegando a conclusiones distintas en función de los factores concurrentes en cada supuesto concreto, teniendo siempre presente la perspectiva de la incidencia del tratamiento separado en la adecuación de la evaluación ambiental producida."*

Lo cierto es que la razón de la discrepancia de la parte actora no está tanto en la cuestión formal de que se haga un único documento para la evaluación ambiental de tres proyectos distintos, sino en la falta de motivación de las posibles afectaciones derivadas de la planta fotovoltaica. Así que no vamos a entrar a analizar si existe continuidad física entre los parajes donde se van a implementar unos y otros ni si se comparten o no ciertos elementos y construcciones que justifiquen la línea de evacuación de electricidad compartida, o si comparten accesos. Aspectos estos sobre los que por lo demás, nada dice la Administración. Lo importante en fin en orden a la motivación de la DIA es que, se haya analizado el Estudio de Impacto Ambiental de cada proyecto y de los impactos y afecciones que cada uno de ellos pueda producir, además de los aspectos sinérgicos, si es que existen. Y por supuesto, de las medidas preventivas y compensatorias en su caso a la luz de los principios de precaución, proporcionalidad y fomento de la descarbonización.

No se puede concluir por esta Sala que concurra en este caso una ausencia de motivación formal de tal alcance que determine de la nulidad de la DIA. Lo cierto es que se contiene un análisis técnico, tal y como se ha visto al examinar la cuestión suscitada sobre el contenido mínimo en el anterior fundamento jurídico, que, en realidad, no se puede desvincular del capítulo de la motivación, de lo que podemos concluir que la DIA es el resultado de un análisis del órgano medioambiental, motivado en el sentido de que expone las razones que le llevan la órgano administrativo a tomar la decisión que toma detallando los aspectos ambientales, impactos y condiciones para la ejecución del proyecto. No constamos entonces falta de motivación (violación formal).

Otra cosa será la motivación material o motivación incorrecta, que es, en fin, la cuestión de fondo; es decir, si el análisis y evaluación que representa la DIA es o no idóneo y si respete los principios de proporcionalidad y de precaución o cautela que se incardinan en los siguientes motivos de demanda y de contestación. Lo que nos lleva al siguiente fundamento jurídico y al examen de la cuestión nuclear de la presente Litis es o no es conforme a derecho la DIA desfavorable y, por ende, las denegaciones de Autorización ambiental previa.

**SEXTO.-Cuestión núcleo del caso: valoración de los impactos ambientales. Medidas correctoras. Principios de proporcionalidad y de precaución.**

I/ Saliendo al paso de las alegaciones de la parte actora en cuanto a los motivos de índole técnico ambiental en que se asienta la DIA y sobre la infracción del art 2 g) Ley 42/2007 y la eventual afección a la Red Natura, y de que el proyecto no se localiza sobre ningún espacio incluido en la citada Red ni ningún espacio protegido por la legislación estatal o autonómica ni la línea eléctrica de evacuación sobrevuela ningún área protegida, comenzaremos por transcribir el precepto.

*"Son principios que inspiran esta ley: g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres"*

Su cita se habría de completar con la normativa concordante en los términos recogidos por esta Sala en sentencia dictada en rca 434/2024 cuando se ponía el énfasis en *"la obligación del órgano ambiental es evaluar ambientalmente los proyectos presentados y adoptar las medidas necesarias para la protección del medio ambiente, siempre de forma proporcionada con las medidas correctoras. Las Administraciones deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedirlos, y ello al albur de los principios inspiradores de la Ley Evaluación ambiental explicitados ut supra, y asimismo a la luz de los principios de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y en los objetivos y principios generales de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats y las propias Directivas europeas.*



Así el Art 46.3 Ley 42/2007 : Los órganos competentes, en el marco de los procedimientos previstos en la legislación de evaluación ambiental, deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro, la contaminación y la fragmentación de los hábitats y las perturbaciones que afecten a las especies fuera de la Red Natura 2000, en la medida que estos fenómenos tengan un efecto significativo sobre el estado de conservación de dichos hábitats y especies".

Y se ha de considerar el artículo 4.4 de la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 , relativa a la conservación de las aves silvestres, según el cual "Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2, la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats".

La cuestión es hacerlo con proporción(...)"

En todo caso, se ha de traer a colación la doctrina jurisprudencial que resume todo ello así, la STS 21 marzo de 2025 REC CASACION 316/2023 "El indiscutible interés público de naturaleza medioambiental que concurre en el fomento y desarrollo de las energías renovables, puesto de manifiesto tanto por la normativa interna como por la de la UE que las recurrentes invocan, vinculado a la necesidad de alcanzar los objetivos de ambición climática ligados a la descarbonización y al logro de la neutralidad climática en el horizonte temporal comprometido tanto por España como por la UE en el marco del Acuerdo de París, no puede derivar en una devaluación del canon de control de la incidencia medioambiental de las instalaciones vinculadas a dichas energías limpias, cuya compatibilidad con el respeto al medio natural y físico en el que se ubican constituye una exigencia simultánea del mismo interés público de protección del medio ambiente al que aquéllas responden."

#### **SEPTIMO.-Valoración conforme a las reglas de la sana crítica de los informes técnicos.**

Llegados a este punto se ha de proceder por esta Sala a la valoración de las periciales practicadas a instancias de parte debiéndose tener en cuenta que la Administración en cumplimiento de la normativa de aplicación está obligada a la protección de especies catalogadas y sus hábitats pero, también con carácter previo a la DIA adoptarlos instrumentos legalmente previstos que garantizan tal protección.

Se ha de puntualizar asimismo al hilo de las alegaciones que la Administración efectúa en la contestación a la demanda sobre el informe pericial de parte actora y sus fechas, que poca relevancia puede tener esta circunstancia, cuando, la propia Administración aporta junto con la contestación como se ha dicho, un informe de los mismos técnicos o al menos del mismo Servicio que en su día vino informando como órgano medioambiental; tenemos entonces un informe técnico, pero no propiamente un informe pericial realizado por técnico distinto al propio órgano medioambiental.

La cuestión a discernir es en orden a la determinación de la conformidad o no a derecho de al DIA, ¿hay o no hay una afectación inmediata y específica de espacios de la Red Natura 2000, grave intolerable e incompatible con la normativa de aplicación en los términos apuntados ut supra?. Nos adentramos entonces en la difícil tarea de cohonestar aquellos principios al amparo de los cuales se ha de evaluar Proyectos como el que hoy nos ocupa lo que exige confrontar los informes técnicos obrantes en autos. Recordaremos la previsión del Artículo 348 LEC. Valoración del dictamen pericial. "El tribunal valorará los dictámenes periciales según las reglas de la sana crítica"

La prueba pericial es una herramienta fundamental. La calidad del dictamen -su rigor, método, objetividad y coherencia- es determinante para que pueda cumplir su finalidad: ayudar al juez a decidir conforme a criterios racionales y técnicamente fundados. Lo que viene refrendado por la STS Sala Civil 64/2026, de 26 de enero en relación con los criterios para valorar la calidad de un dictamen pericial

La sentencia enumera una serie de criterios lógicos de valoración, quedeben guiar al juez conforme a las reglas de la sana crítica. Entre ellos destacan:

#### 1) Cualificación y especialidad del perito

Se debe analizar la formación, experiencia, prestigio y adecuación del perfil profesional a la materia del dictamen. De ahí la importancia de que los informes incluyan un currículum suficientemente detallado.

#### 2) Independencia y objetividad

El juez debe advertir posibles circunstancias que comprometan la imparcialidad del experto, ya sean de carácter personal, profesional o por su vinculación con alguna de las partes.

#### 3) Método científico o técnico empleado

El Tribunal subraya que es esencial valorar:

- ? Las operaciones realizadas.
- ? El rigor metodológico.
- ? La aceptación del método por la comunidad científica o profesional.
- ? La fiabilidad y validez de las técnicas utilizadas.
- ? El cumplimiento de estándares como la cadena de custodia o los protocolos de calidad.

#### 4) Coincidencia entre varios peritos

Aunque no es determinante, la existencia de conclusiones coincidentes entre diferentes dictámenes puede constituir un elemento a tener en cuenta.

#### 5) Forma y condiciones del reconocimiento pericial

Importa saber si el perito examinó directamente el objeto, cuánto tiempo dedicó, en qué momento lo hizo, etc.

#### 6) Coherencia interna del informe

Debe analizarse si el dictamen es:

- ? Consistente,
- ? Bien argumentado,
- ? Apoyado en datos verificables,
- ? Inteligible y libre de contradicciones u omisiones.

#### 7) Valoración conjunta con el resto de las pruebas

Los dictámenes no se valoran de forma aislada: deben integrarse con el resto de la actividad probatoria. Además, en ciertos casos, los hechos pueden ser tan claros que "hablan por sí mismos" (*res ipsa loquitur*).

Pues bien; descendiendo de nuevo a nuestro caso.

Contamos así **con Informe pericial de la parte actora** (la negrita es nuestra), emitido por experto ornitólogo, conocido por otro lado por la propia administración pues presto sus servicios durante 15 años en el Servicio de Biodiversidad del GN ratificado en comparecencia para aclaraciones que pasamos a transcribir, siquiera en parte:

*"(...) El método aplicado ha consistido en la realización de visitas semanales a lo largo de los meses de febrero y marzo de 2023 a la zona de estudio complementando estas visitas con censos realizados un día antes o después (aplicando la misma metodología) en la zona del ZEC de Ablitas (...)*

*Lo cierto es que cada día se establecieron entre 9-10 puntos de control/censo/escucha dentro de la zona del Sasillo, donde se está promoviendo la futura PSF El Sasillo (Mapa 2 y Tabla 2). En cada punto se dedicaron 30 minutos de censo y escucha para controlar la presencia de machos territoriales y cantores de Alondra ricotí. Además, se censaron todas las especies de aves presentes en la zona de estudio. Los 10 puntos se ubicaron en las proximidades de zonas con hábitats potenciales para la Alondra ricotí (ver más adelante, Foto 3).*

*Hay que indicar que el período de estudio coincide básicamente con su período de reproducción. La Alondra ricotí empieza el período de cría ya en febrero, adelantándose a la primavera. Las hembras pueden poner los huevos desde principios de marzo hasta principios de julio, dependiendo de su zona de distribución, antes en el sur de la península que en el norte.*

*Composición de la comunidad de aves esteparias.*

*Para el censo de aves esteparias se han realizado los transectos en los hábitats apropiados: zonas de estepa o pseudoestepa incluidas en el área de estudio (zonas conocidas de interés para las aves esteparias y zonas cercanas, y zonas con potencialidad para poder albergar a alguna o varias especies de este grupo de aves tan específico), mediante recorridos con vehículo a baja velocidad (entre 2 y 4 km de longitud) y/o andando, dependiendo de las condiciones del terreno. Se han registrado todos los contactos que se producían en el interior de una banda de 100 metros de ancho (50 metros a cada lado del observador). En cada transecto se anotaba el día, la hora, su longitud, el número de especies detectadas y el número de individuos. Cada día se anotaban las condiciones meteorológicas en las que se realizará el trabajo, así como todas aquellas circunstancias que se consideraran relevantes a la hora de analizar los datos.*

*Para el estudio de la Alondra Ricotí se ha empleado inicialmente la información obtenida con la realización de los transectos, tanto en vehículo como andando. Sin embargo, en los últimos años se ha puesto de manifiesto que el método del mapeo de los territorios es el método más adecuado ( Juan Ramón 2003, Andrés 2008, 2009). El mapeo de los territorios se llevó a cabo mediante visitas semanales a los largo del período reproductor a las zonas con vegetación*

*esteparia natural, único hábitat ocupado por la especie para la nidificación. Los territorios se localizaron y se referenciaron usando un GPS, mediante las escuchas de los cantos espontáneos de los machos territoriales. No se han empleado reclamos con los cantos típicos de la especie, debido a que están descritas las molestias y comportamientos destructivos de los machos a sus respectivos nidos y/o huevos (NOGUES-BRAVO & AGUIRRE 2006).*

*La búsqueda de identificación de territorios se realizó dentro de las zonas con vegetación natural, en los momentos en los que la especie muestra su máxima actividad de canto (desde una hora antes del amanecer hasta tres horas después, y desde dos horas antes del atardecer hasta una hora más tarde). De esta forma se puede conseguir una estima bastante fiable del número de territorios ocupados por la Alondra Ricotí.*

*En el mapa que se ha realizado (cartografía en papel), se ha representado las zonas donde se han localizado cada uno de los individuos o grupos de aves de cada una de las especies de aves esteparias durante el período de estudio.*

*Otra técnica de muestreo aplicada al conocimiento de la comunidad de aves esteparias presente en los diferentes hábitats localizados en el área de estudio ha consistido en realizar estaciones de escucha y/o observación de las aves. Cada día se han realizado muestreos bien al amanecer y/o al atardecer para estimar las abundancias de las diferentes especies de aves (Sisón Común y Alcaraván Común y Alondra Ricotí, principalmente). En cada uno de los hábitats se han dedicado períodos de escucha y/o observación de 20-30 minutos."*

Sobre la metodología empleada el perito Sr Andrés explicaba en la comparecencia para aclaraciones que se ha procurado el empleo de la mejor metodología posible para dar con una explicación de la presencia puntual de la alondra ricotí detectada por el Servicio de Biodiversidad del Gobierno de Navarra. Una metodología sistemática que es idónea para determinar de forma científica y contrastada si puede afirmarse o no que existe una población de alondra ricotí en las inmediaciones del Proyecto, que pueda resultar afectada por su implantación y se concluye que no existe una población siquiera indiciaria de alondra ricotí. Y sobre este relevante aspecto no articula la Administración prueba en contrario de la afección importante a la especie en cuestión alondra ricotí que desvirtúe el dictamen pericial de la parte atora. La tesis de los técnicos de la DIA en fin, es que se ha subestimado los impactos en Red Natura 2000; en realidad parece reconducirse todo a la afectación de esta especie de ave esteparia, que por cierto está muy amenazada en toda Europa siendo que las mejores poblaciones están en el Valle dl Ebro Navarra y Aragón, y en lo que a Navarra se refiere, situaba el perito Sr Andrés en ZEC Ablitas, Bardenas, Montealto y Entorno del Pulguer pero, en esta zona, ha desaparecido la especie, lo que atribuye a que a resultas de las concentraciones parcelarias y la implementación de cultivos de regadío, y asimismo la sobreexplotación ganadera, la especie ya no cuenta con el entorno vegetal necesario para su reproducción y cría.

Nos ocupará ahora el **informe técnico acompañado por la Administración de julio de 2025**(la negrita es nuestra).

Tal y como señalaba el GN en su contestación en el informe se dice que el promotor no ha dado debido cumplimiento a lo que se le requiere por el órgano ambiental en fase de consultas en lo relativo al análisis de alternativas, pues, aunque se analizaron y propusieron alternativas más adecuadas para minimizar afecciones directas sobre elementos naturales y sobre paisaje, considero el órgano ambiental, ya en segundo trámite de consultas que en la alternativa seleccionada la planta quedaba prácticamente ordenada por tres de sus lados por áreas caracterizadas de importancia para la conservación de la avifauna esteparia en Navarra por la presencia de hábitats favorables y especies de aves de ámbitos agro esteparios incluidas en los catálogos nacional y autonómico de especies amenazadas Se señala que había otra alternativa, la 2, señalada por el propio promotor en su momento, y después descartada presentaba menores impactos significativos previsible sobre la avifauna catalogada que la alternativa 3, finalmente seleccionada, lo que se viene a considerar en el informe como una deficiencia en el análisis de alternativas del estudio de impacto ambiental y ello a la luz de la ley 21/2013 Se señala también en el informe técnico que por el órgano ambiental se tomaron en consideración las medidas compensatorias formuladas por el promotor y se refiere a ellas así "la mayoría de medidas son preventivas y correctoras enfocadas a evitar o mitigar los impactos detectados. Las medidas compensatorias consisten en el desarrollo de medias agroambientales para favorecer el hábitat de las especies de aves esteparias en un mínimo de 10 ha en el pen el paraje denominado "Royales" en la AICAENA de Monte Alto. Para compensar el impacto sobre la alondra ricotí se propone continuar con un proyecto iniciado en 2016 en la ZEC

Peñadil, Montecillo y Monterrey en el que se transforman parcelas a agricultura ecológica para su posterior abandono para el cultivo. Se indican tres parcelas sumando alrededor de 15 ha en las que se ha comenzado a actuar”

Y en el informe se dedican varios párrafos a los impactos que el proyecto produce sobre especies catalogadas sobre sus hábitats y sobre los espacios Red Natura 2000, señalando que el propio estudio medioambiental del promotor valora como severo o tendentes a severos los impactos sobre especies catalogadas sus hábitats y espacios Red Natura 2000, se habla de impactos residuales de mortalidad aves causada por colisión o electrocución en medio aéreo de evacuación o impacto residual en espacios Red Natura 2000, también impacto residual por intrusión visual en percepción paisaje, se vierten véase paga 11 una serie de consideraciones algo genéricas pues se refiere a la constatación de la afección que se causa sobre las aves esteparias a consecuencia de la implantación de plantas fotovoltaicas y se insiste en que la presencia constatada de especies catalogadas y de hábitats favorable en la zona motiva suficientemente la formulación de DIA desfavorable.

En todo caso, se indica que no se debe la DIA desfavorable únicamente a la afección producida sobre natura 2000, se debe también al impacto crítico sobre especies catalogadas alondra ricoti y ganga ortega y se vuelve a incidir en: que las medidas preventivas y complementarias propuestas por el promotor no son suficientes para la mitigación del impacto, siendo que lo que parece entender la Administración ambiental como medidas adecuadas serían las tendentes a la conservación de especies que contribuyan a mantener las poblaciones y restablecerlas a un estado de conservación favorable y se destine suficiente recurso financieros además de zonas a tal efecto.

Frente a las afirmación del informe pericial del parte actora sostiene el órgano medioambiental que existen datos que evidencia la presencia de avifauna catalogada en el área de implantación proyecto, e indica de dónde proceden estos datos, proceden del estudio faunístico preoperacional aportado por el promotor, de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas, de alegantes, derivados de la evaluación ambiental de otros proyectos en la zona y de observaciones realizadas en campo por el personal técnico de la Sección de Evaluación Ambiental durante la tramitación del expediente.

En cuanto a la ganga ortega, el muestreo realizado en el informe pericial, entre los últimos días de febrero y marzo de 2023, detecta dos grupos de 3 y 2 ejemplares (el 23 de febrero y el 20 de marzo, respectivamente). Estas observaciones se perimetran en el mapa 3 del informe pericial en un polígono casi adyacente y fuera del vallado perimetral propuesto en el proyecto.

Hay que tener en cuenta que según los datos publicados, el dominio vital para la ganga ortega es de alrededor de 120 km<sup>2</sup> («Ecología y conservación de Pteróclidos Ibéricos: una aproximación multiescalar» Benítez López, A., 2014. Tesis doctoral»). Es sumamente improbable, que esos ejemplares de los grupos avistados no utilicen los hábitats favorables que existen en el interior del vallado perimetral propuesto en el proyecto.

La DIA señala que, el promotor registra en el: «estudio faunístico de la planta fotovoltaica aportado como anexo II al EsIA, agosto 2022 detecta 39 ejemplares de ganga ortega, repartidos durante todo el periodo de censo, únicamente no se detecta esta especie los meses de octubre a diciembre y el mes de marzo. La mayor abundancia se da en el mes de agosto, en pleno periodo reproductor para esta especie.»

La población de alondra ricotí en la zona es muy escasa. El autor del informe pericial detectó 4 machos territoriales en 2009 (Andrés, (2009). Actualización de la población de aves esteparias en Navarra); en 2014 se daba la población por extinguida (Jose Francisco y Teodoro, (2014). «¿Por qué la alondra ricotí debería catalogarse como "En Peligro de Extinción"? Quercus, 337: 18-25»). Se vuelve a detectar la especie en marzo de 2021, con tres citas, una en la zona de implantación, otra en Campolasierpe, al sur, y otra dentro de la ZEC Balsa del Pulguer, al norte (Datos de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas). En el informe pericial ahora aportado, en el que se realizan muestreos durante menos de un mes, del 23 de febrero al 20 de marzo de 2023, no se detecta la especie. Posteriormente, el 10 de abril 2024, se vuelve a detectar un macho cantando por parte del personal de Guarderío de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, en el paraje de Campolasierpe, a 70 m del vallado perimetral previsto en el proyecto. De este modo se puede inferir que la población existente en la zona presenta densidades muy bajas, lo que disminuye la frecuencia de canto de los especímenes y por tanto disminuye también su detectabilidad, y podría tener un carácter fluctuante o no permanente.

De este modo, lo reflejado en el informe pericial, no contradice lo informado en la DIA, y de ningún modo demuestra lo infundado de ésta, ni pone de manifiesto su escaso rigor técnico y científico, como afirma el demandante.

La no detección de la especie (escasa y poco conspicua en la zona), en un muestreo determinado, no rebata los datos aportados y contrastados en la DIA. En todo caso, la zona mantiene un hábitat favorable para las



aves esteparias en general y para la alondra ricotí en particular. Esta especie tiene unos requerimientos de hábitat muy estrictos (ver Bernabe y col. (2016). Alondra ricotí - Chersophilus duponti. En: Enciclopedia Virtual de los Vertebrados Españoles. Museo Nacional de Ciencias Naturales). El documento presentado ahora por el demandante, aunque no detecta la especie en los censos realizados, indica que «En principio, una parte de la estructura del hábitat podría ser apropiada para la Alondra Ricotí»; si bien, «hay que añadir que la vegetación natural de la zona del Sasillo presenta síntomas de sobrepastoreo por parte del ganado ovino-caprino, con numerosos arbustos ramoneados y con menor altura de lo esperado». Esta afección es fácilmente reversible y de menos intensidad y persistencia que la transformación del terreno derivada de las acciones del proyecto. En este punto, la SEA tiene que volver a señalar que la protección de las especies catalogadas y de sus hábitats es una obligación de las Administraciones Públicas reflejada en los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y en los objetivos y principios generales de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. La prevención de los efectos significativos que puedan tener el desarrollo de planes y proyectos sobre las especies catalogadas y sus hábitats es objeto y finalidad de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Se alude a la llamada jerarquía de mitigación. Hay que tener en cuenta que la evaluación ambiental establece un orden de prioridades para abordar los impactos ambientales de un proyecto, comenzando por evitar o prevenir los impactos negativos, posteriormente aplicar medidas para mitigarlos, restaurar los daños causados para revertir la situación y reponer la realidad física alterada, y en último lugar, compensar aquellos impactos que no se pueden evitar o mitigar. Este marco lógico, también conocido como jerarquía de mitigación, es fundamental en la evaluación de impacto ambiental.

Y se vuelve a insistir en las medidas compensatorias son medidas excepcionales que se aplican, tras la fase de evitación y mitigación, ante impactos residuales de proyectos ambientalmente viables y que, en todo caso, deben estar debidamente localizadas, cuantificadas, presupuestadas y garantizadas en su ejecución y eficiencia. La mayoría de las medidas propuestas en el citado anexo VI y listadas en el escrito de demanda son medidas preventivas y correctoras, enfocadas a evitar o mitigar los impactos detectados. Las medidas compensatorias propuestas consistían en el desarrollo de medidas agroambientales para favorecer el hábitat de las especies de aves esteparias en Monte Alto (Tudela) y la ZEC Peñadil, Montecillo y Monterrey (Ablitas). Medidas que no estaban concretadas en su ejecución ni fundamentadas en su objetivo, y que, en el caso de Ablitas, deberían formar parte de las medidas estipuladas en el Plan de Gestión de la ZEC Peñadil, Montecillo y Monterrey, y de ningún modo compensarían las afecciones causadas en la ZEC Balsa del Pulguer

#### **OCTAVO. Juicio de la Sala sobre los eventuales efectos adversos en la fauna del proyecto fotovoltaico.**

Llegados a este punto, no cabe duda de que el presente litigio incorpora complejidad técnica y científica que determina cuan esencial es la intervención del perito y, teniendo en cuenta los criterios expuestos ut supra, tales como, cualificación, formación, experiencia del perito parte actora, no preciándose circunstancias que comprometan su imparcialidad, más allá de su vinculación contractual puntual con la parte, el método científico empleado y su rigor metodológico, las condiciones del reconocimiento pericial, tiempos y momentos dedicados, la coherencia consistente del informe, y, sin perjuicio claro está de su confrontación con el informe técnico de la parte contraria, se inclina esta Sala por validar sus conclusiones, por su poder de convicción.

Recordemos que en la DIA se decía en el resumen del análisis técnico *"la alondra ricoti está incluida en las especies por las cuales fue designado el espacio protegido Red Naura 2000 Basa de Pulguer"*. La prueba pericial de la parte actora desmonta esta afirmación.

No se constata entonces impacto crítico en las aves esteparias y puede afirmarse que el Proyecto no representa una amenaza añadida para las aves esteparias y muy especialmente para la alondra ricotí o la ganga ortega.

En este sentido, si bien como afirma D. Andrés , en 2009 cuando realizó el censo de aves esteparias de Navarra, en la zona denominada Montealto, ubicada al este y noroeste de El Sasillo, existía una subpoblación de aves esteparias todavía interesante de conservar, ésta se ha visto notablemente reducida desde los años 2010 a 2011 por las causas expuestas que "el hábitat no es el apropiado para que críen" así como que, de los datos recabados y del estudio de impacto ambiental se concluye que "no hay presencia frecuente ni datos de presencia de reproducción confirmada."

En consecuencia, se desprende que si bien la zona de El Sasillo, embebida en la zona más amplia de El Pulguer, hacia el año 2009 pudo presentar los rasgos propios para constituir el hábitat de la alondra ricotí, como también la zona de Montealto, lo cierto es que "sin embargo, por los motivos que sea, a partir del año 2010 - 2011, en todo ese entorno hubo concentraciones parcelarias que lo que hacen es las parcelas pequeñas que tienen los agricultores, las unen, hacen parcelas más grandes, para facilitar el trabajo de tractores, el movimiento de la maquinaria y demás. A partir de ese momento Montealto empieza a mostrar una pérdida de hábitat para las



aves esteparias y mucho de lo que censamos en 2009, empezó a desaparecer y lo mismo pasó en el entorno de El Pulguer. Que bueno, pues por reducir, el Sasillo también estaría dentro de ese entorno de El Pulguer, que era realmente interesante en esos momentos". "Se ha transformado en gran parte con cultivos de regadío, de riego por goteo de vid, almendro y olivo y campos de cereal abandonados porque la estructura del terreno está algo." (Minutos 10:20 a 10:45 de la prueba testifical pericial).

Y explica además que con toda seguridad el espécimen en la zona de El Sasillo al que alude el Informe técnico aportado por la Administración demandada, obedecería, en su caso, a un macho inmaduro cuya presencia en las inmediaciones del Proyecto fue puntual y no debió prolongarse más de un mes, precisamente por la ausencia de más especímenes de alondra ricotí que permitieran la reproducción, cría e implantación de un grupo de las referidas aves esteparias.

Tal dato resulta coherente con las conclusiones alcanzadas en el Informe Pericial de Andrés, en el que no se detectó un solo espécimen de alondra ricotí, y sólo tres especímenes de aves esteparias (un ejemplar de alcaraván, un ejemplar de ganga ortega y un ejemplar del aguilucho pálido) así como con los datos recogidos por la propia Administración, en los que se alude a la mera presencia esporádica de un solo ejemplar de alondra ricotí al que se escuchó cantar el día 20 de marzo de 2021 de acuerdo con el párrafo quinto de la DIA y tres años después, el 10 de abril de 2024 se detectó un macho cantando a 70 metros del vallado perimetral del Proyecto.

Así, el perito concluye una compatibilidad del Proyecto con las aves esteparias "muy alta" sin que pueda considerarse que concurra amenaza de impacto crítico en las poblaciones de aves esteparias, mucho menos a la de alondra ricotí. 17. A su vez, la Administración demandada no alcanza a contradecir el hecho de que no existen subpoblaciones ni grupúsculos de alondra ricotí en las inmediaciones del Proyecto. Así, el párrafo sexto de la página 10 del Informe técnico aportado por la Administración demanda junto con la contestación, se limita a afirmar que: *"La población de alondra ricotí en la zona es muy escasa. El autor del informe pericial detectó 4 machos territoriales en 2009 (Andrés, (2009). Actualización de la población de aves esteparias en Navarra); en 2014 se daba la población por extinguida (Jose Francisco y Teodoro, (2014). «¿Por qué la alondra ricotí debería catalogarse como "En Peligro de Extinción"? Quercus, 337: 18-25)». Se vuelve a detectar la especie en marzo de 2021, con tres citas, una en la zona de implantación, otra en Campolasierpe, al sur, y otra dentro de la ZEC Balsa del Pulguer, al norte (Datos de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas). En el informe pericial ahora aportado, en el que se realizan muestreos durante menos de un mes, del 23 de febrero al 20 de marzo de 2023, no se detecta la especie. Posteriormente, el 10 de abril 2024, se vuelve a detectar un macho cantando por parte del personal de Guarderío de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, en el paraje de Campolasierpe, a 70 m del vallado perimetral previsto en el proyecto. De este modo se puede inferir que la población existente en la zona presenta densidades muy bajas, lo que disminuye la frecuencia de canto de los especímenes y por tanto disminuye también su detectabilidad, y podría tener un carácter fluctuante o no permanente."*

Como se ha indicado más arriba, el perito de la parte actora explica en su declaración que la escucha o incluso avistamiento esporádico de ejemplares de alondra ricotí en modo alguno resultan indicativos de la reproducción, cría ni tan siquiera campeo de esta especie en El Sasillo ni de su presencia de forma continuada o permanente.

De acuerdo con los hábitos de dicha especie sumamente territorial, la posible escucha esporádica de alondra ricotí en una zona determinada, obedece sin género de dudas y de acuerdo con su amplia experiencia, a la búsqueda por parte de un macho inmaduro de ejemplares hembra con los que aparearse, y ante su ausencia, dicho macho inmaduro se traslada y explora otras áreas sin llegar a implantarse en las zonas en las que no puede reproducirse. Tales incursiones esporádicas, además, se producen durante un periodo muy corto de tiempo de entre una semana y como máximo un mes.

En conclusión y como la propia Administración afirma en su Informe técnico, no puede afirmarse que en la actualidad exista una población siquiera incipiente de alondra ricotí en las inmediaciones del Proyecto, extinta desde 2014 en la zona de El Sasillo y de Montealto.

Por lo que se refiere a la ganga ortega, especie ésta a la que se refieren de forma bastante genérica y poco precisa los informes técnicos de la Administración, afirma el propio Informe técnico de la Administración demandada en la página 10 párrafos segundo y tercero, que el dominio vital de tal especie es de 120 kilómetros cuadrados y lo cierto es que dentro de los 120 kilómetros cuadrados en que se encontraría el Proyecto, preexisten varias plantas de generación de electricidad, tanto de tecnología eólica como solar fotovoltaica, sin que la eventual presencia de ganga ortega haya supuesto un impedimento para su autorización.

En consecuencia, ha quedado probado que la supuesta presencia de la alondra ricotí o aún de la ganga ortega, en modo alguno puede ser limitativa de la implantación del Proyecto, por lo que la DIA recoge de un defectuoso análisis del impacto ambiental siendo además que concurren factores ajenos al Proyecto que impiden que en



la zona de El Sasillo evolucione un hábitat propicio para la alondra ricotí. De acuerdo con la prueba practicada, ya lo decíamos antes resulta incontestable la concurrencia de factores que han deteriorado la zona de El Sasillo ya desde el año 2010 como posible hábitat de aves esteparias y fundamentalmente de la alondra ricotí, y que impiden su restauración como tal, sin que se haya acreditado que la implantación de una instalación fotovoltaica empeore tal estado.

Y por contra los técnicos de la Administración señalaron que había otras alternativas menos gravosas para la especie concernida, incluso propuestas por el propio Promotor que después descartó.

Lo cierto es que la DIA desfavorable dice: *"La ejecución de la planta solar fotovoltaica el Sasillo, en la ubicación seleccionada en el estudio de alternativas causaría previsiblemente efectos adversos críticos sobre las poblaciones locales de especies catalogadas como vulnerable y en peligro de extinción"*

De haberse acreditado ante esta Sala la causación de efectos adversos críticos, graves e intolerables sobre la población de alondra ricotí y ganga ortega, habría determinado en su caso la obligación de acoger la alternativa menos gravosa que por lo demás, no se fijó como condición en la DIA.

#### **NOVENO.-Valoración medidas preventivas, correctoras y compensatorias propuestas.**

Sentado lo anterior, procede analizar la cuestión referida a la ausencia de valoración de los mecanismos preventivos y correctores para maximizar la compatibilidad del Proyecto con el impacto ambiental.

No se ha de dejar de advertir que aun en el caso de que se hubiera constatado la amenaza potencial del Proyecto para las aves esteparias tal y como señala el perito sr Andrés, "lo más normal es que ante la presencia cercana de aves esteparias en el entorno de un proyecto", el promotor y la Administración "exigen o lleguen a un acuerdo" para la adopción de medidas correctoras y preventivas. A tal circunstancia se refería la parte actora en la demanda de forma algo genérica, todo hay que decirlo, pues no se explicita con claridad cuáles son estas; tampoco el informe pericial hace mención explícita a ellas ni las analiza.

Por lo demás la administración sí indicaba en la DIA que el EsIA incluye un anexo VI con una propuesta de medidas compensatorias para la avifauna esteparia en el entorno de la planta fotovoltaica El Sasillo e infraestructura de evacuación. La mayoría de medidas son preventivas y correctoras enfocadas a evitar o mitigar los impactos detectados. Las medidas compensatorias consisten en el desarrollo de medidas agroambientales para favorecer el hábitat de las especies de aves esteparias en un mínimo de 10 ha en el paraje denominado "Royales" en la AICAENA de Monte Alto. Para compensar el impacto sobre la alondra ricotí se propone continuar con un proyecto iniciado en 2016 en la ZEC Peñadil, Montecillo y Monterrey en el que se transforman parcelas a agricultura ecológica para su posterior abandono para el cultivo. Se indican tres parcelas sumando alrededor de 15 ha en las que se ha comenzado a actuar.

Los técnicos que suscriben el informe acompañado con la contestación a la demanda afirman al respecto:

"SEXTO

*Como se ha indicado más arriba, la DIA sí que ha tenido en consideración las medidas correctoras y compensatorias propuestas por el promotor en el EsIA y aportadas durante el trámite de información pública y consultas, incluido el citado anexo VI del EsIA. La sección de impacto ambiental se reafirma en lo expresado en la DIA que «considera que las medidas preventivas, correctoras y compensatorias propuestas no son suficientes para la mitigación o compensación del impacto.»*

*Hay que tener en cuenta que la evaluación ambiental establece un orden de prioridades para abordar los impactos ambientales de un proyecto, comenzando por evitar o prevenir los impactos negativos, posteriormente aplicar medidas para mitigarlos, restaurar los daños causados para revertir la situación y reponer la realidad física alterada, y en último lugar, compensar aquellos impactos que no se pueden evitar o mitigar. Este marco lógico, también conocido como jerarquía de mitigación, es fundamental en la evaluación de impacto ambiental.*

*Parte fundamental de la prevención es la realización de un correcto análisis de alternativas. La DIA señala que «Este órgano ambiental considera que la alternativa 2 descartada ahora por el promotor (EsIA de agosto 2022) presenta menores impactos significativos previsibles sobre la avifauna catalogada que la alternativa seleccionada (alternativa 3)». De este modo, el análisis técnico de la DIA, concluye que*

*«La ejecución de la planta solar fotovoltaica El Sasillo, en la ubicación seleccionada en el estudio de alternativas, causaría previsiblemente efectos adversos críticos sobre las poblaciones locales de especies catalogadas como vulnerable y en peligro de extinción.»*

*Las medidas compensatorias son medidas excepcionales que se aplican, tras la fase de evitación y mitigación, ante impactos residuales de proyectos ambientalmente viables y que, en todo caso, deben estar debidamente localizadas, cuantificadas, presupuestadas y garantizadas en su ejecución y eficiencia. La mayoría de las*

*medidas propuestas en el citado anexo VI y listadas en el escrito de demanda son medidas preventivas y correctoras, enfocadas a evitar o mitigar los impactos detectados. Las medidas compensatorias propuestas consistían en el desarrollo de medidas agroambientales para favorecer el hábitat de las especies de aves esteparias en Monte Alto (Tudela) y la ZEC Peñadil, Montecillo y Monterrey (Ablitas). Medidas que no estaban concretadas en su ejecución ni fundamentadas en su objetivo, y que, en el caso de Ablitas, deberían formar parte de las medidas estipuladas en el Plan de Gestión de la ZEC Peñadil, Montecillo y Monterrey, y de ningún modo compensarían las afecciones causadas en la ZEC Balsa del Pulguer."*

Sobre la cuestión de las alternativas, ya nos hemos pronunciado ut supra.

Por tanto lo que parece cuestionar la Administración, ya se ha dicho más arriba que en la contestación no se desarrolla argumento alguno al respecto más allá de remitirse íntegramente al informe pericial son las medidas compensatorias ante impactos residuales de Proyectos medioambientalmente viables, y sobre estas, se reprocha que " *no estaban concretadas en su ejecución ni fundamentadas en su objetivo*" ( afirmaciones estas algo genéricas y confusas), lo que bien pudo dar lugar al establecimiento de condiciones a cumplir por el promotor en orden a garantizar la compensación de las afecciones reales y constatadas, pero en todo caso, *residuales*, en palabras de los propios técnicos medioambientales de la Administración demandada.

Por lo demás, durante el procedimiento de evaluación ambiental, el Proyecto originalmente presentado, fue adecuado a los requerimientos y valoraciones de las Administraciones Públicas que emitieron informe en el primer trámite de consultas, habiéndose incorporado paulatinamente medidas complementarias correctoras, preventivas y compensatorias, adicionales a las ya contempladas en el proyecto original, así como Informe aclaratorio complementario al Proyecto incorporado a los folios 1716 a 1732 (Documento 7.3) del expediente administrativo; llegándose incluso a formular una nueva solicitud junto con la totalidad de la documentación, tal y como consta al documento 7 del expediente administrativo (folios 1712-4116). A ello, deben añadirse las actualizaciones y medidas correctoras introducidas al Proyecto, en el Anexo VI de la respuesta de SOLEN al informe sectorial de la Dirección General de Medioambiente de fecha 9 de febrero de 2022 (documento 12.7 del expediente administrativo, folios 4633 a 4643), a las que se refiere la DIA como se ha indicado, y todo ello como consecuencia de los trámites de información pública y consultas a las Administraciones Públicas consultadas, que complementan a las ya propuestas inicialmente en el estudio de impacto ambiental . Y lo cierto es que no hay óbice o manifestación alguna en relación con las medidas preventivas y correctoras propuestas. Siendo además que como señalaba el perito y la propia parte demandante, ***la práctica habitual es que la propia Administración imponga al promotor cuantas condiciones y medidas preventivas estime oportunas*** (la negrita y el subrayado son nuestros), lo que no ha ocurrido en el caso que nos ocupa, en el que la Administración demandada se ha decantado por no ahondar en las posibilidades de implantación del Proyecto, sino en descartarlo de plano.

Recordaremos las medidas propuestas

a. Respecto de la fauna en general:

i. Diseño de la superficie ocupada para minimizar la pérdida de hábitats naturales y/o valiosos, priorizando la ocupación de hábitats ya alterados.

ii. Evitar la aplicación de herbicidas para realizar el control de la vegetación. Se recomienda la gestión de la vegetación mediante desbrozadora o por pastoreo, priorizando siempre que sea posible, el pastoreo.

iii. Mantener la vegetación natural en los márgenes de la planta solar y calles intermedias entre filas de paneles.

iv. Diseño de la planta solar de modo que no suponga un efecto barrera para las especies amenazadas y protegidas presentes en el territorio. Establecer una red de corredores continua que mantenga zonas de vegetación natural favorece la integración de la infraestructura (Montag et al., 2016), pudiendo mantener ciertos procesos beneficiosos para determinadas especies de fauna. En especial se deben aprovechar las vaguadas que existan en la zona para ser incluidas en la citada red de corredores. Además, facilitaría en la fase de abandono la recuperación del suelo, al poder establecerse mejor las especies vegetales del entorno más cercano.

v. Humedecer los accesos: Durante la fase de construcción de la Planta se dispondrá de cubas de agua que periódicamente humedecerá los accesos que sean transitados por maquina o vehículos para evitar generar polvo que afecte a la fauna y vegetación.

vi. De forma previa a la realización de los desbroces, y siempre que estos pudieran coincidir con la época de nidificación y cría de las principales especies de avifauna, se deberá muestrear el área previamente que vaya a ser afectada a fin de evitar afecciones directas sobre especies relevantes o de interés. En caso de localizarse algún nido de estas especies, se suspenderán las obras hasta que finalice el periodo de cría.



vii. Se prestará especial atención a evitar atrapamientos de la fauna silvestre en las zanjas previstas para el enterramiento de la línea eléctrica interior mediante la reducción del tiempo entre su apertura y su relleno, y efectuando una revisión periódica de la misma y previa a su relleno.

viii. Señalización del vallado con elementos de alta visibilidad, prioritariamente naturales, para evitar la colisión de las aves. Empleo de pantallas vegetales adicionales, acordes con el paisaje de la zona.

ix. Diseño constructivo para evitar el efecto "barrera".

x. Luz de la malla superior a 20 cm.

xi. No se enterrará el mallado para que puedan pasar pequeños vertebrados. Se evitará cementación de bloque de hormigón en la parte inferior para permitir a ciertos mamíferos excavar pasos que comuniquen el exterior con el interior del recinto.

xii. Se ejecutará el seguimiento de fauna para la comprobación de los posibles efectos del parque fotovoltaico y de la línea eléctrica aéreo-subterránea, sobre las diferentes comunidades de fauna y avifauna. Un técnico especializado deberá realizar al menos dos visitas durante el periodo migratorio.

xiii. Se comprobará el correcto estado del vallado y su permeabilidad frente a la microfauna de forma que se permita el trasiego de esta entre el exterior y el interior de la instalación. Este vallado tendrá una altura máxima de 2 m. y no dispondrá de elementos cortantes o punzantes.

xiv. Se permitirá el acceso controlado, en épocas no perjudiciales de ganado ovino al interior del recinto para evitar el uso de herbicidas o de medios mecánicos para el control del crecimiento de la vegetación.

b. Respecto de la avifauna en particular:

i. Se desarrollarán medidas específicas para la mejora de las poblaciones de avifauna esteparia en general de la zona de protección de avifauna esteparia Monte Alto, en puntos clave de la citada zona. Dicha medida está en concordancia con los requerimientos realizados desde la Sección de Impacto

Ambiental, dependiente del Servicio de Biodiversidad del Departamento de Medio Ambiente para la conservación de la especie.

ii. Los barbechos tradicionales -terrenos de cultivo que permanecen sin sembrar durante uno o más años para que se regeneren- desempeñan un papel fundamental para la conservación de numerosas aves esteparias, ya que ofrecen refugio, fuente de alimentación y un buen hábitat para la nidificación a numerosas especies.

iii. En las parcelas seleccionadas, se evitará el pastoreo y la realización de ningún laboreo ni superficial ni profundo, ni la aplicación de herbicidas hasta el 31 de julio, si no se localizan individuos reproductores. En caso de localizarse, la fecha sin roturar se alargará hasta el 31 de agosto.

iv. Con el objeto de aumentar la disponibilidad de hábitat de la Alondra ricotí en la ZEC PEÑADIL-MONTENCILLO- MONTERREY se seguirá con la transformación de áreas de cultivo a matorral aptos para la Alondra. Este proyecto se inició en 2016 con la transformación de todas las parcelas que se indican a continuación a agricultura ecológica y su posterior abandono para convertirlas en zonas aptas para la Alondra ricotí. A continuación, se indican las parcelas en la que se ha comenzado a actuar: 006/0006/000404/001 de 10,410 ha, 006/0006/000404/013 de 3,110 ha, y parcela 006/0006/000404/014 de 1,770 ha.

Reiteramos no constata esta Sala que por el órgano medioambiental se haya hecho una idónea y debida valoración de tales medidas, sin que se haya realizado un análisis ponderado y razonado de éstas. A ellas, que no son las únicas posibles, cabe añadir las expuestas por D. Andrés en su declaración ante la Sala, en la que a título de ejemplo cita la denominada malla cinegética, así como la de la ampliación de perímetro del vallado de instalaciones fotovoltaicas permitiendo un espacio para la implantación de aves esteparias, cuya eficacia ha sido constatada en territorios como el de Extremadura, hecho del que se extraen dos aspectos relevantes:

c. La habitabilidad por especies esteparias ya no en las inmediaciones sino en el propio perímetro de instalaciones fotovoltaicas como la de mi mandante.

d. La existencia de medidas preventivas y correctoras adicionales que la Administración actuante ha obviado imponer a SOLEN.

En suma, puede afirmarse que aún en el caso de que las medidas propuestas por Solen no hubieran sido suficientes, existen otras medidas científicamente contrastadas que suelen imponer las Administraciones Públicas a fin de minimizar los impactos y afecciones de proyectos de generación de energías renovables, las cuales ni tan siquiera fueron valoradas por la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra y que deberían haber dado lugar a la emisión de una DIA favorable aun con condiciones.



Por todo lo expuesto, procede estimar el presente recurso contencioso administrativo, en lo sustancial, al estimarse debidamente acreditada la compatibilidad del Proyecto con los valores medioambientales en atención a las medidas correctoras, preventivas y compensatorias propuestas y explicitadas ut supra, incluidas en su caso, las propuestas por el perito sr Andrés en los términos indicados en el fundamento jurídico octavo, debiéndose anular la denegación de la AAP.

#### **DECIMO.-Costas procesales.**

En cuanto a las costas, conforme al art. 139. 1. de la LJCA "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho".

Dada la estimación de la demanda y sin que se aprecie que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho, procede imponer las costas causadas a la parte recurrida.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, en nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que emana del Pueblo Español nos confiere la Constitución, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente

#### **FALLO**

1º ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procurador D. Carlos Hermida Santos en nombre y representación de SOLEN ENERGIA NAVARRA, S.L.U. contra Orden Foral 49E/2025, de 17 de marzo, del Consejero del Departamento de Industria y de Transición Ecológica y Digital empresarial que desestima el recurso contra la resolución 88/2023 de la Directora general de industria, energía y Proyectos estratégicos S4 qu desestima solicitud autorización administrativa previa construcción y declaración utilidad pública proyecto solar fotovoltaico "el sasillo; que se anula.

2º DECLARAMOS haber lugar a la concesión de la AAI con efectos de 25 abril de 2023 y la declaración en concreto de utilidad pública del Proyecto con efectos de 25 de julio de 2023 con las medidas correctoras, preventivas y compensatorias propuestas y explicitadas en la presente sentencia.

3º Con imposición de las cotas causadas a la Administración demandada.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes que, en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación que se presenten, todos los escritos relativos al correspondiente recurso de casación se deberán ajustar inexcusablemente a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 20-4-2016 (BOE 6-7-2016) y 27-6-2016 respectivamente.

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia, así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial ([www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)) para su público y general conocimiento.

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

*La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.*