



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Análisis jurisprudencial del caso Valdecañas: Un conflicto entre el urbanismo y el Derecho ambiental

Autor

Rubén Marco Villuendas

Directores

Prof. Dr. Antonio Embid Irujo
Prof. Darío Badules Iglesias

Facultad de Derecho
Curso 2021/2022

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL CASO VALDECAÑAS: UN CONFLICTO ENTRE EL URBANISMO Y EL DERECHO AMBIENTAL

Rubén Marco Villuendas

Resumen: En el presente trabajo se pretende estudiar el caso de la isla de Valdecañas. La construcción de un *resort* en una isla protegida por sus características ambientales supuso una «batalla judicial» entre los sectores ecologistas y el gobierno extremeño. La situación actual la fija la posible o no ejecución de los pronunciamientos judiciales conforme a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. La metodología utilizada ha sido la de fijar el régimen jurídico imprescindible para asentar las bases del caso y analizar cada uno de los elementos urbanísticos y ambientales. Posteriormente lo que se pretende es relacionar dichos elementos con los pronunciamientos judiciales y el devenir de las cosas, para, finalmente, tratar la cuestión de la ejecución o imposibilidad de la misma.

Abstract: This paper studies the case of Valdecañas Island. The construction of a resort on an island protected for its environmental characteristics led to a "judicial battle" between the environmental sectors and the government of Extremadura. The current situation is determined by the possible or not execution of the judicial pronouncements in accordance with the Law regulating the Contentious-Administrative Jurisdiction. The methodology used has been to establish the essential legal regime to lay the foundations of the case and analyze each of the urban and environmental elements. Subsequently, the aim is to relate these elements with the judicial pronouncements and the evolution of things, in order to finally deal with the question of the execution or impossibility of the same.

Palabras clave: Valdecañas, Proyecto de Interés Regional, Red Natura 2000, suelo no urbanizable, ejecución de sentencias, indemnizaciones.

Keywords: Valdecañas, Project of Regional Interest, Red Natura 2000, undeveloped land, execution, indemnities.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CASO VALDECAÑAS. III. RÉGIMEN JURÍDICO. 1. Régimen jurídico ambiental. 2. Régimen jurídico urbanístico. 3. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA). IV. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL. 1. El PIR, su tramitación y su compatibilidad con el medio ambiente. 2. Ejecución de las sentencias. 3. Indemnizaciones y situación actual. V. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN ADICIONAL. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. VII. NORMATIVA DE REFERENCIA. VIII. JURISPRUDENCIA CITADA.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	EL CASO VALDECAÑAS.....	2
III.	RÉGIMEN JURÍDICO.....	5
1.	Régimen jurídico ambiental	5
2.	Régimen jurídico urbanístico	7
3.	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)	8
IV.	ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	10
1.	El PIR, su tramitación y su compatibilidad con el medio ambiente	10
2.	Ejecución de las sentencias	15
3.	Indemnizaciones y situación actual.....	22
V.	CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN ADICIONAL	24
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26
VII.	NORMATIVA DE REFERENCIA.....	27
VIII.	JURISPRUDENCIA CITADA.....	29

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL CASO VALDECAÑAS: UN CONFLICTO ENTRE EL URBANISMO Y EL DERECHO AMBIENTAL

Rubén Marco Villuendas

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se va a proceder al estudio del caso de la isla de Valdecañas, un claro ejemplo de conflicto entre urbanismo y medio ambiente. La causa del conflicto vino dada por la construcción de un *resort* en la isla. La superficie que conformaba la isla gozaba de protección por sus características ambientales y, por lo tanto, según la normativa, estaba excluida del desarrollo urbano. De esta forma, comenzó un conflicto judicial entre las entidades ecologistas y las partes implicadas en la aprobación del proyecto que daba inicio a la construcción. El TSJ de Extremadura, el Tribunal Supremo y el propio Tribunal Constitucional han ido resolviendo, mediante resoluciones objeto de estudio en el presente trabajo, durante casi 15 años, advirtiendo el aparente final del conflicto con la última de las sentencias del Tribunal Supremo (de 9 de febrero de 2022, ECLI: ES:TS:2022:481).

La elección de este caso como Trabajo de Fin de Grado viene dada por esa mezcla de elementos urbanísticos y ambientales. Sin embargo, otro tema que me ha movido a elegir este caso es el de la ejecución de sentencias, un tema propio de los poderes de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este último aspecto es el que está presente hoy en día, con esa última sentencia del Tribunal Supremo.

La actualidad del caso es otro elemento diferenciador para su elección. Desde 2007, año en el que se dio el visto bueno a la construcción, la polémica sigue viva hasta hoy en día. Son numerosas las resoluciones que se han ido dictando (la última de ellas de este mismo año 2022) y aunque parece que el conflicto vive sus últimos días, la polémica a pie de calle no cesa.

Un caso práctico de este tipo, en el que se combinan tantos elementos y del que se han dictado numerosas resoluciones judiciales, lo considero idóneo para profundizar en él y conocer, así, la aparentemente difícil compatibilidad entre el desarrollo urbanístico y su respeto por el medio ambiente. No hay que dejar de lado la cuestión de la ejecución de las sentencias y las posibles causas que imposibiliten la misma a ojos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, como uno de los

grandes puntos de este caso, del que ha habido diferentes opiniones por parte de los Tribunales.

El tratamiento que he hecho del caso comienza por fijar las bases del mismo, dando a conocer los principales elementos urbanísticos y ambientales que lo conforman, con su correspondiente legislación, sin dejar de lado la LJCA. Lo que se trata son temas concretos que tienen su reflejo en los documentos judiciales del TSJ de Extremadura, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional (el plan y su tramitación, las autorizaciones urbanísticas, los controles ambientales, etc.). El objetivo ha sido tratar las cuestiones más relevantes dadas en las resoluciones judiciales sin dejar de lado el devenir de las cosas.

El cuerpo del trabajo, como no podría ser de otra forma dado que es la cuestión principal a día de hoy, concluye con las resoluciones del TSJ de Extremadura y del Tribunal Supremo acerca de la ejecución de sentencias y causas que imposibilitan o no la misma junto con posibles indemnizaciones.

En resumen y dando pie al inicio del estudio, es un caso, a mi parecer, de gran interés por la cantidad de elementos que concentra, por la batalla judicial que ha generado y por su actualidad.

II. EL CASO VALDECAÑAS

En sus orígenes, la isla de Valdecañas era una isla desierta de 135 hectáreas situada en el embalse homónimo, inaugurado en 1965, en la provincia de Cáceres.

En enero de 2005, la Junta de Extremadura, decidió declarar las 7178 hectáreas que conformaban el embalse como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA)¹ y solicitar, así, a la Unión Europea (en adelante, UE), su inclusión en la Red Natura 2000², dadas las demandas de algunos grupos ecologistas.

Ese mismo año, la mercantil Marina Isla de Valdecañas S.A. compró la isla de Valdecañas para proyectar sobre la misma un *resort* de lujo compuesto por dos hoteles, campo de golf, zona residencial, balneario, etc. Todo ello sedujo tanto a la Junta de Extremadura como a los municipios cercanos de El Gordo y Berrocalejo para llevar a

¹ Las ZEPA son zonas en las que los valores naturales se centran en la presencia de aves raras, amenazadas o de especial interés. Forman parte de la red ecológica «Natura 2000» junto con las Zonas Especiales de Conservación (ZEC).

² *Natura 2000* es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Se compone de las ZEC y ZEPA.

cabo el proyecto con un informe favorable inicial por parte la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio y la Dirección General de Medio Ambiente, a la espera del proyecto final por parte de la empresa para su evaluación de impacto ambiental y consiguiente tramitación urbanística.

Para todo ello, conforme a la normativa autonómica, se tramitó un Proyecto de Interés Regional (PIR) con el objetivo de reclasificar y recalificar los terrenos de la isla, los cuales, de conformidad con la normativa urbanística de los municipios afectados (los ya mencionados El Gordo y Berrocalejo), eran suelo rústico no urbanizable³. Además, se modificó la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura para favorecer la construcción de viviendas en complejos turísticos, mediante la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Cabe destacar las palabras de SALCEDO HERNÁNDEZ y CAMPESINO FERNÁNDEZ (2015), acerca de la rapidez del proceso: «da gusto ver con qué celeridad se tramita la aprobación del planeamiento cuando corre prisa a la Administración y cómo se evidencia la “perversión” administrativa para modificar ya no solo el planeamiento, sino hasta la ley del Suelo a capricho del poeta».

Acerca de la cuestión medioambiental, la Dirección General de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura declaró, por resolución en el Diario Oficial de Extremadura (DOE) n.º 31, de 2 de marzo de 2007, de «impacto ambiental favorable» la operación del PIR.

Todos los trámites para aprobar el PIR, podrían resumirse, en palabras de SALCEDO HERNÁNDEZ y CAMPESINO FERNÁNDEZ (2015): «todo un dislate administrativo en materia de ordenación del territorio, urbanismo, patrimonio y medio ambiente para facilitar la construcción del complejo turístico».

Así pues, la aprobación definitiva del PIR se plasmó en el Decreto 55/2007 aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, publicado en el DOE de 17 de abril de 2007.

A raíz de dichos trámites y la aprobación definitiva de la construcción, hizo que saltaran las alarmas en el sector ecologista y se desatara una «guerra», pues el grupo Ecologistas en Acción y la Asociación para la Defensa de la Naturaleza de Extremadura (ADENEX) interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos contra el

³ Tanto El Gordo como Berrocalejo disponían de un Proyecto de Delimitación del Suelo, el cual era incapaz de ordenar el suelo no urbanizable de los municipios.

Decreto 55/2007, alegando la vulneración de la normativa autonómica tanto en aspectos urbanísticos como ambientales. De esta forma, fueron demandados la Junta de Extremadura y codemandados la mercantil «Isla Marina Valdecañas», S.A. y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

Sobre esta cuestión tuvo que resolver el TSJ de Extremadura en su STSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (ECLI: ES:TSJEXT:2011:450 y STSJ de Extremadura de 9 de marzo 2011 (ECLI: ES:TSJEXT:2011:451). En el fallo de ambas sentencias se estiman los recursos de las partes demandantes y, por lo tanto, se declara nulo de pleno Derecho tanto el PIR como el decreto que lo aprueba. Además, se ordena la reposición de los terrenos a su estado anterior de la aprobación del Proyecto.

Frente a estas resoluciones judiciales se interpuso recurso de casación por parte de la Junta de Extremadura, la entidad «Marina Isla Valdecañas», S.A. y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo. El Tribunal Supremo resolvió los recursos en su STS de 29 de enero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:190) y STS de 29 de enero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:189), desestimando ambos.

Para buscar la legalización del Proyecto, la Asamblea de Extremadura aprobó la modificación de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, mediante la Ley 9/2011 de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Esta ley de modificación, en su artículo 11 establecía:

La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental.

Sobre esta modificación, el TSJ de Extremadura planteó cuestión de inconstitucionalidad tras los recursos de los grupos ecologistas. Así, el Tribunal Constitucional se pronunció en su STC de 13 de noviembre de 2019 (ECLI:ES:TC:2019:134) declarando inconstitucional el precepto antes mencionado del artículo 11.

Conforme a este pronunciamiento se dictaron 3 sentencias⁴ por parte del TSJ de Extremadura resolviendo los recursos de las entidades ecologistas interpuestos

⁴ SSTSJ de Extremadura de 18 de febrero de 2020 (ECLI:ES:TSJEXT:2020:112) (ECLI:ES:TSJEXT:2020:111) (ECLI:ES:TSJEXT:2020:110)

dentro del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las que se anulaban las resoluciones que aprobaron el Plan General Municipal de El Gordo y la homologación del PIR.

En estas sentencias se daba paso al proceso de ejecución, que es en el que nos encontramos en fechas recientes, con el ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 (ECLI:ES:TSJEXT:2020:60A) en el que se estableció una ejecución parcial de las sentencias del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011 al estimar una imposibilidad material parcial de ejecución. Sin embargo, recientemente, se pronunció el TS, tras los recursos de las entidades ecologistas, en su STS de 9 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:481), ordenando la ejecución de las sentencias en todos sus términos y, por lo tanto, la demolición de lo construido.

III. RÉGIMEN JURÍDICO

1. Régimen jurídico ambiental

Como se observa, en el presente caso, hay un gran número de factores ambientales, por lo que sería conveniente destacar y delimitar la regulación aplicable a cada uno de ellos.

Lo primero que llama la atención es la inclusión de la superficie que conforma el embalse de Valdecañas en una ZEPA. Sin embargo para entender qué es una ZEPA y fijar su normativa antes debemos delimitar el concepto de «Red Natura 2000». Una definición muy aproximada sería la siguiente: «Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Consta de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas en virtud de la Directiva Aves» (Ministerio para la transición ecológica y reto demográfico, 2018).

La «Red Natura 2000» tiene como principal función, asegurar la supervivencia de las especies y los hábitats en Europa, tratando de detener la pérdida de la biodiversidad. Su regulación la encontramos en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en concreto, en su artículo 3. Una primera aproximación a esta Directiva, en nuestro Derecho interno, fue el Real Decreto 1997/1995, de 7 diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante

la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio español.

Como se decía anteriormente, dentro de «Red Natura 2000», en el estudio de este caso, cobran especial importancia las ZEPA, zonas, en las que los valores naturales se centran en la presencia de aves raras, amenazadas o de gran interés. La Directiva Aves 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres, que modifica la Directiva 97/49/CEE, incluye en su anexo I las especies de aves que deben ser objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, incluyendo la designación de Zonas de Especial Protección.

En el plano estatal, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, es la encargada de regular estas zonas, en concreto en su artículo 43:

Los espacios del territorio nacional y del medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el anexo IV de esta ley y para las aves migratorias de presencia regular en España, serán declaradas como ZEPA, y se establecerán en ellas medidas para evitar las perturbaciones y de conservación especiales en cuanto a su hábitat, para garantizar su supervivencia y reproducción. Para el caso de las especies de carácter migratorio que lleguen regularmente al territorio español y a las aguas marinas sometidas a soberanía o jurisdicción española, se tendrán en cuenta las necesidades de protección de sus áreas de reproducción, alimentación, muda, invernada y zonas de descanso, atribuyendo particular importancia a las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

La declaración de una superficie como ZEPA, corresponde a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de la Ley 42/2007. En concreto es la Comunidad Autónoma la que propone un espacio y lo remite al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en su antigua denominación) para que este dé cuenta a la Comisión Europea. La ZEPA «Embalse de Valdecañas» fue propuesta por la Junta de Extremadura para su declaración por albergar hasta 21 especies de aves incluidas en la Directiva de Aves, constituyendo, así, un espacio de especial importancia para dichas aves.

En el plano autonómico, es la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura la encargada de regular este aspecto. En su disposición adicional quinta se hace mención a las ZEC y a las ZEPA, estableciendo que será la propia Comunidad Autónoma la que propondrá la designación como ZEC de los espacios naturales que alberguen tipos de hábitats naturales y tipos de hábitats de especies.

Otro componente a destacar es la evaluación de impacto ambiental, elemento muy controvertido ya que, como se explicará más adelante, supuso un tema de conflicto entre las partes del caso, teniendo que resolver el TSJ de Extremadura. Conflictos aparte, no cabe duda de que uno de los mecanismos más efectivos para la protección medioambiental es la propia técnica de evaluación, la cual se incorporó al Derecho Comunitario con la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente (modificada por las Directivas 97/11/ CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 y la Directiva 2003/35 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003). Actualmente, se encuentra vigente la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, que es un texto codificado.

Esta Directiva exige que determinados proyectos con incidencia en el medio ambiente sean evaluados previamente. La Directiva 85/337/CEE fue traspuesta a nuestro ordenamiento mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental que, tras varias reformas, ha estado vigente hasta su derogación por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero y constituye la normativa vigente al momento de aprobarse el PIR. Conforme a este a este Real Decreto Legislativo, en su artículo 2, los proyectos que deban someterse a evaluación, deberán incluir un estudio de impacto ambiental, como es el caso del PIR. Cabe añadir, que la normativa vigente hoy en día sobre este aspecto es la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

2. Régimen jurídico urbanístico

Acerca del componente urbanístico, está claro que el instrumento a destacar es el PIR y su consiguiente tramitación y regulación.

La norma que lo regula es la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, concretamente en los artículos 60 a 65. El artículo 60 de la ya derogada Ley 15/2001, establece que los Proyectos de Interés Regional ordenan y diseñan para su ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Además, la aprobación determinará la clasificación y calificación urbanística de los terrenos afectados. Los Proyectos están subordinados a las Directrices

de Ordenación Territorial y deberán ser compatibles con la protección que dispensen al suelo en el que se ubiquen las leyes de defensa del Medio Ambiente, del Patrimonio Histórico y demás leyes sectoriales.

Aparte de lo establecido en el artículo 60, hay que mencionar el artículo 61.1, por la importancia del mismo en el caso, en el que se establece que el objeto del PIR debe ser declarado de interés público o utilidad social además de que exista necesidad de interés regional.

Más tarde, y como se explica posteriormente, esta ley fue modificada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, para posibilitar la construcción en espacios incluidos en «Red Natura 2000».

Otro factor que destacar es la reclasificación del suelo que llevó a cabo el PIR de suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable. Por aquel entonces, se encontraba vigente la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones⁵. La clasificación de esos terrenos como no urbanizables de especial protección, viene dada por la inclusión de los mismos en la «Red Natura 2000», lo que los convierte en una superficie de gran valor ambiental. Además, es importante destacar el artículo 9.1 de esta misma ley en el que se establece la regulación de este tipo de terrenos:

Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

3. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)

Mención especial merece la LJCA dada la relevancia que tiene en el caso, en concreto, en las resoluciones judiciales más recientes relativas a la ejecución y a posibles indemnizaciones.

En cuanto a la ejecución, habría que comenzar señalando la obligación constitucional de cumplir las sentencias y resoluciones firmes (art. 118 CE). Además, el

⁵ En el artículo 9 de la Ley 6/1998 se regulaba el suelo no urbanizable dividiéndolo en dos tipos: común y de especial protección.

derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a que los fallos judiciales se cumplan, como se estableció en la STC de 7 de junio de 1982 (ECLI: ES:TC:1982:32). Sin embargo, hay ocasiones en las que la ejecución no se puede llevar a cabo; o, lo que es lo mismo, hay una imposibilidad de ejecución, ya sea legal o material. Son supuestos en los que, por razones jurídicas, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario u otro tipo de prestación, si bien son de carácter excepcional. Este tipo de imposibilidades las encontramos reguladas en la LJCA, en concreto, en su artículo 105.2 estableciendo:

Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.

De esto último se entiende que, aun apreciando la concurrencia de circunstancias que la imposibiliten, la ejecución de la sentencia ha de llevarse a cabo en la forma que mejor se acomode a la realización y cumplimiento del fallo y solo en lo demás el legislador autoriza a la sustitución por una indemnización.

Acerca de las indemnizaciones, como se ha dicho, constituyen el método de sustitución principal si se advirtiera imposibilidad de ejecución.

Por otro lado, un tipo de indemnización muy importante en el caso es la del artículo 108.3 de la LJCA que establece que, en el caso de que el Tribunal además de declarar contraria a la ley la construcción de un inmueble ordene la demolición del mismo y la reposición a su estado originario, exigirá la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones a terceros de buena fe.

Es de gran interés este precepto ya que en las últimas resoluciones judiciales se ha ido haciendo fuerte la idea de una posible demolición de lo construido conforme a la ordenación del PIR.

En definitiva, el precepto parece establecer un tipo de tutela cautelar para garantizar, en este caso, una indemnización a los propietarios de las villas residenciales.

IV. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

1. El PIR, su tramitación y su compatibilidad con el medio ambiente

Tras la aprobación del PIR mediante el Decreto 55/2007 aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, la cuestión a resolver era la de si el PIR constituyó el medio adecuado para esa ordenación urbanística, si se siguieron todos los trámites conforme la ley, y si se respetó la legislación ambiental⁶.

Como se ha explicado anteriormente, los PIR constituyen una figura de planificación y son auténticos Instrumentos de Ordenación Territorial⁷. De esta forma, los PIR gozan de una amplia potestad planificadora y se les confiere el poder de reclasificar el suelo conforme a las finalidades que constituyen su objeto. En este sentido se pronuncia el TSJ de Extremadura, en su sentencia de 9 de marzo de 2011 (ECLI: ES:TSJEXT:2011:450): «Cabe concluir, pues, que los Proyectos de Interés Regional pueden reclasificar el suelo conforme a las finalidades que constituyan su objeto, como se aduce por las partes demandadas [...]».

Sin embargo, hay que añadir que, para la aprobación del PIR, es necesaria la concurrencia de uno de los objetos del artículo 60 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre y, además, que tal objeto sea declarado de interés público o utilidad social como se establece en el artículo 61.1, añadiendo la necesidad de interés regional. Sobre esta cuestión se pronuncia la sala del TSJ de Extremadura, en la sentencia anteriormente mencionada, señalando que, si bien es cierto se declaró de interés regional el Proyecto⁸, se omite de qué concreto objeto se trata de los referidos en el artículo 60 de la Ley, omisión de relevancia.

La Sala llega a la conclusión de que el objeto concreto no podría ser otro que el del apartado b) del mencionado artículo 60.2:

Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos

⁶ Acerca de esta cuestión, tuvo que resolver el TSJ de Extremadura mediante dos sentencias. El contenido de ambas sentencias es el mismo, diferenciándose en que la STSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011(ECLI: ES:TSJEXT:2011:450) resuelve el recurso contencioso administrativo n.º 753 de 2007 promovido por ADENEX; y la STSJ de Extremadura de 9 de marzo 2011 (ECLI: ES:TSJEXT:2011:451) resuelve el recurso contencioso administrativo n.º 561 de 2007 promovido por Ecologistas en Acción.

⁷ Los PIR están regulados en los artículos 60 a 65 de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, y constituyen Instrumentos de Ordenación Territorial conforme al artículo 47 de la misma ley.

⁸ El Proyecto fue declarado de interés regional por la resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de enero de 2006

educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga.

Sin embargo, el Tribunal realiza una interpretación de dicho apartado en la que establece que no se autorizan actuaciones en aplicación de la política de vivienda y, al margen de ella, esas otras dotaciones, equipamientos o establecimientos, sino que todo ha de estar integrado en la misma política. Fundamento jurídico decimosexto: «[...] el Legislador autoriza que se puedan aprobar Proyectos que autoricen “obras, construcciones... urbanización complementaria” y, además de ello, pero en el ámbito de esas políticas, las “dotaciones, equipamientos o establecimiento” [...]».

De todo ello se entiende que el objeto del PIR se puede amparar en las instalaciones deportivas, pero no en las viviendas, las cuales constituyen el objeto principal del Proyecto, dado el gran número de villas residenciales (más de 550). Por esto, si el PIR atiende a la política de vivienda, debería quedar sometido a las mismas limitaciones legales que a las del Plan General, las cuales se contemplan en el artículo 74 de la Ley 15/2001, ya que son tareas que le competen a este último. En este sentido se pronuncia la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en su sentencia de 29 de enero de 2014 (ECLI: ES:TS:2014:189), al señalar que no se justifica ni se razona el cumplimiento de los estándares mínimos contemplados en el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre.

Otra cuestión de gran relevancia es la motivación de las decisiones que se tomen por el planificador, la cual debe ser clara y se debe evitar la discrecionalidad.

Cierto es que en la resolución del Consejo de Gobierno de enero de 2006 — que, recordemos, aprueba el Plan— se justifica el Proyecto por su revitalización turística de los municipios, en la creación de actividad económica, etc. Sin embargo, en ningún caso se motiva que sean los terrenos de autos los más idóneos y que se transforme la superficie de suelo de especial protección.

En este sentido, la Sala del TSJ de Extremadura realiza la siguiente conclusión: «[...] existe la más absoluta falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y, lo que es más decisivo a los efectos de la naturaleza del Proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizable [...]».

Resolviendo el recurso de casación interpuesto, frente a la STSJ de Extremadura, por parte de los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, la entidad mercantil y la Junta de Extremadura, se pronunció el Tribunal Supremo, en su sentencia

de 29 de junio de 2014 (ECLI: ES:TS:2014:189). En dicha resolución estableció que: «[...] lo que la sentencia echa en falta es que cuando se aprobó el PIR estuviese debidamente justificada y acreditada la incidencia socioeconómica del Proyecto [...]».

A pesar de estas causas de posible nulidad del PIR, en mi opinión, la más fundamental y la que más peso debería tener a la hora de declarar o no la misma es la de la reclasificación del suelo no urbanizable de *especial protección* a *urbanizable*. A juicio del TSJ de Extremadura ocurre lo mismo, pues en su Fundamento de Derecho decimoséptimo de la STSJ de 9 de marzo de 2011 (ECLI: ES:TSJEXT:2011:451) señala que «los terrenos de autos tengan la protección medioambiental que nos es conocida, los hacían imposible de ser clasificados como urbanizables».

Recordemos que por aquél entonces se encontraba en vigor la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, cuyo artículo 9 define como terrenos no urbanizables los «sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, histórico [...]».

Esa clasificación, de especial protección, es de imposición obligatoria a cualquiera que sea el instrumento que pretenda dicha transformación. Así, aunque referente a otro caso, cabe destacar la STS de 3 de julio de 2009 (ECLI: ES:TS:2009:4778) se cita:

El suelo no urbanizable puede ser de dos tipos, común y de protección especial, a tenor del citado artículo 9 de la Ley 6/1998. Pues bien, en el caso del suelo no urbanizable de protección especial su clasificación es reglada, pues si concurren los valores que se pretenden salvaguardar, su carácter como no urbanizable se impone por ministerio de la ley y su clasificación como tal resulta obligada para el planificador.

En este mismo sentido, aunque ajeno también al presente caso, se establece en la STS de 12 de febrero de 2010 (ECLI: ES:TS:2010:672), que el mencionado artículo 9 tiene carácter de norma básica según la disposición final única de la Ley 6/1998, de 13 de abril.

Además, también se debe señalar la STS, de 29 de enero de 2014 (ECLI: ES:TS:2014:189), en la que se establece que la jurisprudencia deja claro que cuando unos terrenos tienen la consideración de especial protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano.

Esta postura del Tribunal Supremo acerca de la conexión y vinculación entre la consideración de especial protección y su exclusión urbanística no es nueva, sino que forma jurisprudencia al tenerlo así declarado en sentencias anteriores de 20 de mayo de

2011 (recurso de casación n.º 3375/2007) y de 20 de octubre de 2011 (recurso de casación n.º 5819/2007).

Por todo ello, se entiende que la normativa medioambiental es una exigencia (su cumplimiento) a la hora de llevar a cabo el PIR; es decir, debe ser compatible con dicha normativa. Además, como establece la STC de 13 de noviembre de 2019 (ECLI: ES:TC:2019:134), puesto que los terrenos incluidos en la «Red Natura 2000» deben ser objeto de una especial protección, deben clasificarse como suelo rural especialmente protegido y, en consecuencia, según los artículos 13 y 14 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR), no cabe llevar a cabo en los mismos transformaciones urbanísticas.

Sin embargo, cabría destacar una postura contraria a todas estas resoluciones, y es la del magistrado Enríquez Sancho, realizando un voto particular a la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad número 2560/2019, la cual declaraba contraria a la Constitución la modificación de la Ley 15/2001. El magistrado está en contra de la necesaria clasificación como suelo rural especialmente protegido de terrenos incluidos en la «Red Natura 2000». Considera que la inclusión de un terreno en la «Red Natura 2000» no impide cualquier transformación urbanística dado que las ZEPA, en muchas ocasiones, engloban municipios (como es el presente caso) que son suelo urbano. Además, entiende que el artículo 11.3.1 b) establece una condición totalmente legítima como es la del artículo 46.3 de la Ley de patrimonio nacional y de la biodiversidad:

Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o habitantes de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido por la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas.

Además, el artículo 46.5 de esta misma ley establece que, aunque la evaluación realizada sea negativa, el proyecto podría ejecutarse por razones imperiosas de índole social o económica.

Hay que añadir también la cuestión de impacto ambiental, y es que se elaboró un «Avance del Estudio de Impacto Ambiental» y, a la vista del mismo, la Dirección General del Medio Ambiente de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente dicta resolución en la que se entiende que el proyecto es compatible con los valores ambientales. Además, por la Dirección de Programas de Conservación de la Dirección

General de Evaluación y Calidad Ambiental se emitió otro informe en el que se garantizaba que la afección a «Red Natura 2000» era insignificante. Más tarde por resolución de 2 de marzo de 2007 de la Dirección General de Medio Ambiente, se formula declaración de impacto ambiental del mencionado proyecto en el que se declara expresamente que «gran parte del Proyecto se realiza dentro de la ZEPA, por lo que es de aplicación el artículo 6.3 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre».

A pesar de esto, la Sala del TSJ de Extremadura sostiene que se omite en el estudio realizado la exigencia del artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986 en el que se establece que debería haberse hecho una exposición de las alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada teniendo en cuenta los efectos ambientales, cosa que no se hizo en el Proyecto.

Esto mismo, fue confirmado por STS de 29 de enero de 2014 (ECLI: ES:TS:2014:190).

Cabe señalar lo expuesto en el ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 (ECLI: ES:TSJEXT:2020:60A), al señalar que, desde el punto de vista ambiental, las sentencias que anulaban el PIR lo hacen por la falta de alternativas en relación con el proyecto, incumplimiento del artículo 2.1 b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio.

Concluyo señalando los fallos de la STSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (ECLI: ES:TSJEXT:2011:450 y la STSJ de Extremadura de 9 de marzo 2011 (ECLI: ES:TSJEXT:2011:451)⁹. En ellos se declara nulo de pleno derecho el Decreto 55/2007 y el PIR, y se «ordena la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo». Es importante señalar esto último, pues la ejecución de estas sentencias fue objeto de conflicto, como más adelante veremos.

Contra las sentencias que declararon nulo el Decreto 55/2007 y el propio PIR se presentaron recursos frente al Tribunal Supremo, por las partes afectadas.

Los motivos de dichos recursos podrían sintetizarse, en palabras de LÓPEZ PÉREZ (2020), así: «argüían, en su recurso de casación, que la mera inclusión de unos terrenos en la «Red Natura 2000» no implicaría necesariamente su consideración como

⁹ Recordemos que los fallos de ambas sentencias son idénticos, diferenciándose en que uno resuelve el recurso interpuesto por ADENEX y otro por Ecologistas en Acción.

suelo no urbanizable de protección especial, lo que no determinaría tal protección la incompatibilidad con la transformación urbanística de los terrenos».

Además, con objeto de eludir el fallo antes mencionado, el Parlamento de Extremadura modificó el artículo 11 de la Ley 15/2001 para permitir la urbanización de los espacios integrados en la Red Natura 2000. Con esta modificación se emitió resolución por la que se aprobaba la homologación del PIR a la nueva Ley del Suelo.

Por Auto dictado el 13 de enero de 2012, el TSJ de Extremadura ordenó la paralización de las obras, la prohibición de ocupar las instalaciones hasta que el Tribunal Supremo se pronunciara, y la ejecución provisional de la sentencia.

El Tribunal Supremo se pronunció en sus sentencias anteriormente mencionadas¹⁰, inadmitiendo los recursos y confirmando los pronunciamientos del TSJ de Extremadura.

2. Ejecución de las sentencias

Llegado este punto, lo importante ahora es la cuestión relativa a la ejecución de sentencias. Recordemos que el hecho de cumplir las resoluciones judiciales se trata de una obligación constitucional impuesta por el artículo 118 CE. Además, como en muchas ocasiones se ha establecido, a partir de la STC 32/1982, de 7 de junio, Sala 1.ª, en su Fundamento Jurídico primero, el derecho que el artículo 24.1 CE reconoce a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales comprende el de obtener la ejecución de las sentencias. Hay que recordar y subrayar que se trata de un derecho fundamental protegido por el recurso de amparo constitucional, según el art. 53.2 CE y el art. 41.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Si se vulnerara, el Tribunal podría acordar la suspensión total o parcial del acto impugnado.

Como se ha explicado anteriormente, el Parlamento de Extremadura, por Ley 9/2011, acordó la modificación del artículo 11.3.1 b), párrafo segundo¹¹ de la Ley 15/2001, para permitir la urbanización de los espacios integrados en la «Red Natura

¹⁰ STS de 29 de enero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:189) (ECLI:ES:TS:2014:190).

¹¹ La incorporación al artículo 11.3.1 b) de la Ley 9/2011 señala lo siguiente: «La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental».

2000»; y sobre la disposición adicional única de dicha ley¹². Así pues, tras esta decisión, el TSJ de Extremadura, por auto de 9 de abril de 2019, planteó una cuestión de inconstitucionalidad, tras los recursos de las entidades ecologistas, al Tribunal Constitucional.

Así, el Pleno de Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite esta cuestión de inconstitucionalidad¹³. La Sala del Tribunal Constitucional terminó por estimar la cuestión de inconstitucionalidad mediante STC de 13 de noviembre de 2019 (ECLI:ES:TC:2019:134), anulando el anteriormente mencionado párrafo del artículo 11, al estimar que se vulnera la legislación de suelo estatal¹⁴. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, es importante mencionar el voto particular del magistrado Enríquez Sancho. Al margen de las cuestiones urbanísticas y ambientales ya mencionadas, el magistrado entiende que la sentencia entra en detalles que no le competen, pues evalúa si puede llevarse a cabo la actuación de transformación urbanística, cuando simplemente debería ceñirse a si el artículo 11. 3.1 b) es inconstitucional.

Y era importante hacer esta breve mención a lo ocurrido sobre la cuestión de inconstitucionalidad ya que de gran relevancia es la solución que adopta la Sala acerca de la alegación realizada tanto por la fiscal general del Estado y las representaciones procesales de las comunidades de propietarios y la sociedad promotora del «Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas», las cuales consideran que, mientras no se decida sobre la posibilidad de ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011, no es procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Sala del Tribunal Constitucional resuelve considerando que, previamente, es necesario saber si la homologación del PIR (el cual se ampara en la nueva redacción del artículo 11 de la Ley 15/2001, introducido en la Ley 9/2011) es conforme a la Constitución para poder tomar, más adelante, una decisión sobre la ejecución de aquella sentencia.

En un sentido similar se pronuncia la STS de 6 de febrero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:1516) al señalar que «es imprescindible que la Administración competente

¹² La disposición adicional única establecía un procedimiento de homologación para los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística.

¹³ Se admitió la cuestión de inconstitucionalidad mediante providencia de 4 de junio de 2019, con arreglo al art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

¹⁴ La Sala estima que se vulneran los artículos 12.2.a) y 13.4 del Texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, vigente en el momento de la modificación legal efectuada por el parlamento extremeño.

haya resuelto acerca de la legalización de la obra y de la actividad, de manera que, una vez tramitados los oportunos expedientes a tal fin y dictada la resolución otorgando las oportunas licencias por ser conforme a derecho su concesión, podrá el órgano obligado al cumplimiento de la sentencia promover eficazmente el incidente de imposibilidad material o legal de ejecutarla [...]».

De esta forma, ahora sí, lo que nos compete es proceder al estudio de la posible ejecución de las sentencias que declaran nulo el Decreto 55/2007, por el que se aprueba el PIR, y el propio PIR.

Lo lógico, según señala el artículo 118 CE, sería ejecutar la sentencia en sus propios términos, es decir, cumplir la sentencia. Así, como se ha dicho antes, el Tribunal Constitucional ha señalado que este derecho a la ejecución de sentencias en sus propios términos constituye parte fundamental a la tutela judicial efectiva y en este sentido se pronunció, por ejemplo, en su STC de 4 de octubre de 1990 (ECLI: ES:TC:1990:152). De esta afirmación se desprende que la imposibilidad legal o material de ejecución constituye una excepción al derecho de ejecución. Además, aun apreciando circunstancias que la imposibiliten, la ejecución ha de llevarse a cabo en la forma que mejor se adecúe al cumplimiento del fallo y solo en los demás casos, se sustituya por una indemnización.

En cuanto a la imposibilidad de ejecutar una sentencia habría que remitirse al artículo 105.2 de la LJCA en el que se establece el procedimiento si concurriese alguna de las causas. Las causas, las determina el tribunal competente.

En primer lugar habría que determinar si existe imposibilidad legal. En el presente caso, el incidente de imposibilidad legal es propuesto en cuanto que la modificación ampara las construcciones realizadas. En este sentido, era importante mencionar la STC de 13 de noviembre de 2019 (ECLI: ES:TC:2019:134), ya que según el ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 (ECLI: ES:TSJEXT:2020:60A), la estimación de la cuestión de constitucionalidad conlleva que desaparece la imposibilidad legal de ejecutar. Lo que se pretendía por parte de la Administración era amparar la transformación urbanística, anulada por la sentencias, mediante la modificación de la Ley 15/2001, de 29 de marzo. Y, de esta forma, al ser declarada inconstitucional la modificación, las sentencias se pueden hacer cumplir en términos legales. Además, según numerosa jurisprudencia, la necesidad de apreciar que la imposibilidad legal debe ser radical, concluyente y en términos absolutos.

Cuestión distinta es la imposibilidad material. En cuanto a la misma, no hay una definición clara al respecto, por lo que es la propia jurisprudencia la que ha ido delimitando el carácter restrictivo de su aplicación, es decir, entra en juego cuando haya absoluta imposibilidad física o jurídica de cumplir el fallo.

Aquí es donde se procede a realizar el análisis del impacto socio-económico que supone el complejo, los perjuicios económicos para la Hacienda Pública y la protección de los adquirentes de las villas, de buena fe. Este análisis le compete a los órganos jurisdiccionales.

En este sentido de las cosas, sobre esta cuestión se pronuncia el TSJ de Extremadura en su Auto de 30 de junio de 2020 (ECLI: ES:TSJEXT:2020:60A) y posteriormente el Tribunal Supremo en su STS de 9 de febrero de 2022 (ECLI: ES:TS:2022:481).

En primer lugar, el TSJ de Extremadura, con amparo en los artículos 105.2 y 109 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA) la Sala, estima la imposibilidad material parcial de ejecutar la sentencia, acordando la demolición parcial de la urbanización y el mantenimiento de la parte terminada. Así, se hizo un análisis de las circunstancias tenidas en cuenta para acordar tal demolición. Las circunstancias eran las siguientes:

1. En cuanto a la incidencia en el medioambiente, se recuerda que en la sentencia del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011 se recoge la resolución dictada por la Dirección General de Medio Ambiente, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente en la que a la vista del «Avance del Estudio de Impacto Ambiental» dice que se «entiende que el proyecto puede ser compatible con los valores ambientales presentes en la zona de actuación y con el nivel de protección existente». Además, concluye con que en un informe con el fin de evaluar la afección a Red Natura 2000 declaró que dicha afección era insignificante tras las modificaciones del proyecto propuestas. Se entiende que:

Desde el punto de vista medioambiental las sentencias que anularon el PIR lo hacen debido a la falta de alternativas en relación al proyecto presentado, incumpliendo el artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, pero tuvieron en cuenta que el Estudio de Impacto Ambiental fue realizado, obraba en el expediente administrativo y recogía que el proyecto no afectaba a la protección de los espacios protegido.

También se analiza el informe de la Estación biológica Doñana-CSIC, el cual establece que el terreno de la Isla de Valdecañas no debería haberse incluido en la

ZEPA, dado que no existen valores naturales significativos¹⁵. Además, hay una validez de la zonificación de los lugares incluidos en la Red Natura 2000 en Extremadura, aprobada por Decreto 110/2015, de 19 de mayo y se sostiene que las zonas protegidas puedan dividirse en zonas en función del deber de conservación que le corresponda, sin que ello suponga una vulneración de la normativa comunitaria.

2. Acerca del impacto socio-económico de la ejecución, en concreto, el turismo que genera Marina Isla de Valdecañas, la Sala sostiene que son beneficios que han de protegerse. Hay que valorar también el coste de la demolición y las posibles indemnizaciones a terceros. La demolición de todo lo edificado ascendería a un total de 33.982.889,85 euros¹⁶. En cuanto a las indemnizaciones, habría que contar las reflejadas a los efectos del artículo 108.3 LJCA a favor de los propietarios de las viviendas y gestor del hotel.

Todo esto, supondría graves perjuicios económicos para la Hacienda pública de Extremadura.

3. Por último, se valora la aplicación del principio de seguridad jurídica. Las licencias que se concedieron, aunque vengan de un instrumento de ordenación que se declaró nulo, conllevan una protección a los terceros que las utilizaron. Además, los usos permitidos en el Plan de Gestión deben ser considerados en la ejecución de las sentencias.

En este último aspecto se podría destacar la STS de 25 de mayo de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:999) sobre el Proyecto Regional Parque Empresarial del Medio Ambiente en Garray (Soria), en la que se sostiene que por el artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la declaración de inconstitucionalidad de una ley no permite revisar los actos administrativos firmes. Esto se podría trasladar a la Orden de 11 de diciembre de 2012, de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA «Embalse de Valdecañas», con el fin de que tenga que ser respetada al ser un acto administrativo firme.

¹⁵ No existen valores naturales significativos según la Orden de 11 de diciembre de 2012, de la Consejería de Agricultura, desarrollo rural, medio ambiente y energía, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA «Embalse de Valdecañas».

¹⁶ La cifra se refleja en el Fundamento de Derecho octavo del ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 (ECLI: ES:TSJEXT:2020:60A)

En este sentido la Sala del TSJ de Extremadura estima la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias y ordena respetar lo construido, demoler todo lo que se encuentra en fase de estructura o no está terminado, la aprobación de un plan por parte de la Junta de Extremadura para proceder a la demolición, restauración y revegetación, y la prohibición de realizar nuevas edificaciones en Marina Isla de Valdecañas.

De esta forma, se ejecuta, según el TSJ de Extremadura, en un alto grado los pronunciamientos de las sentencias previas y de la misma manera, se evita una insostenible carga económica-financiera. Interesante es la última conclusión que realiza la Sala, en la que expone lo siguiente:

Ningún derecho o interés puede interpretarse de manera absoluta, sino que en general siempre será necesario coordinar o modular distintos derechos e intereses para valorar la protección que cada uno de ellos merece [...] Lo expuesto es una modulación de la ejecución de las sentencias, de modo que no se trata de incumplir el fallo de las sentencias sino de dar un cumplimiento posible y eficaz del mismo.

El auto de 30 de junio de 2020 fue confirmado en reposición por auto de 21 de septiembre de 2020¹⁷.

Tras dicho auto, se presentó por parte de la representación de Ecologistas en Acción-CODA escrito de preparación de recurso de casación. Así, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo dictó auto de 6 de mayo de 2021 admitiendo el recurso de casación preparado, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Abierto el trámite de interposición de recurso, se presentó el escrito denunciando:

1. Dejar sin efectos los Autos de 30 de junio de 2020 (anteriormente analizado) y de 21 de septiembre de 2020.
2. Que se declare que no concurre causa de imposibilidad material parcial.
3. La demolición de las obras de construcción y urbanización, restaurando los terrenos a su situación previa.

Es aquí cuando entra en juego la reciente STS de 9 de febrero de 2022 (ECLI: ES:TS:2022:481).

Como se explicaba anteriormente, lo principal en este asunto es la obligación constitucional de cumplir las sentencias y resoluciones firmes (art. 118 CE).

¹⁷ ATSJ de Extremadura 61/2020 (ECLI: ES:TSJEXT:2020:61A).

De esta forma, lo que se busca ahora es dar respuesta a la controversia, de la inejecución parcial, que supuso para las partes, examinando las razones que se toman para acordar dicha inejecución.

La Sala de instancia, como una de las razones, expone la falta de incidencia medioambiental de lo ya construido además del impacto socio-económico en los municipios de El Gordo y Berrocalejo. La Sala del Tribunal Supremo señala que el interés para ambas poblaciones debe examinarse en lo que la urbanización supone para estos municipios. Así, aunque genere un elevado número de empleos, las labores de mantenimiento y servicios no se traducen en un altísimo número de puestos de trabajo. Sin embargo, el mantenimiento de la población asociada al turismo que genera la urbanización debe protegerse. Estos beneficios que han de protegerse se deben contrastar con los derechos e intereses tutelados por las resoluciones judiciales.

Dicho esto, la propia Sala de instancia y la del Tribunal Supremo exponen que las iniciativas para el desarrollo socioeconómico no deben realizarse a costa de que se afecten los intereses del propio legislador acerca de, en este caso, la planificación del territorio y la protección del medio ambiente.

En este aspecto, se concluye con que no procede apreciar causa de imposibilidad de ejecución por tal motivo.

Lo mismo ocurre con los perjuicios económicos para la Hacienda Pública de Extremadura, cuando el artículo 106 de la LJCA, al señalar el impedimento de invocar como causa de imposibilidad material de ejecución el perjuicio a la Hacienda Pública por la Administración que haya de responder de determinada cantidad¹⁸.

Añade la Sala que no hay que olvidar que la actuación por parte de la Junta de Extremadura al aprobar el PIR fue contraria a Derecho, por motivos que ya se han expuesto en el presente trabajo. Por tanto, la responsabilidad económica que resulta para la Administración se corresponde al alcance de su responsabilidad en la transformación urbanística declarada ilegal.

Por todo lo anterior, no se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto

¹⁸ Recuérdese que el art. 106 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dice así: «Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial».

a la demolición de lo construido. Se ordena, de esta forma, demoler el hotel, las viviendas, campo de golf e instalaciones construidas y en funcionamiento.

3. Indemnizaciones y situación actual

Llegados a este punto, teniéndose que cumplir, *a priori*, lo señalado por el Tribunal Supremo, cabría preguntarnos ¿qué ocurre con los terceros de buena fe?

Está claro que tanto los propietarios de las viviendas como el gestor del hotel deben ser indemnizados de alguna manera dado que ellos actuaron de buena fe. En este sentido, es interesante hacer mención del artículo 108.3 de la LJCA, el cual establece que el Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la ley la construcción de un determinado inmueble ordene su demolición y la reposición a su estado originario (como es el caso), exigirá las prestaciones suficientes para responder del pago de las indemnizaciones a terceros de buena fe.

En este sentido se pronuncia el ATSJ EXT de 30 de junio de 2020 (ECLI: ES:TSJEXT:2020:60A) al señalar que el artículo 108.3 de la LJCA establece una tutela cautelar a modo de probabilidad de indemnizaciones que la Junta de Extremadura tendría que abonar a los terceros de buena fe. En este mismo sentido podríamos mencionar la STS de 21 de marzo de 2018 (ECLI: ES:TS:2018:1138) la cual señala que se trata de una actividad judicial garantista, para asegurar que en su momento, se hagan efectivas las indemnizaciones además de que se trata de medidas de aseguramiento suficientes. Señala esta misma sentencia que los terceros de buena fe son todos aquellos que puedan hacer valer un derecho a ser indemnizados en su condición de terceros perjudicados.

Como consecuencia de todo esto, la cantidad ascendería, según la Sala del TSJ de Extremadura, a 600.000 euros por cada propietario que multiplicado por las 185 viviendas construidas asciende a un total de 111.000.000 euros. Habría que añadir el pago de los ingresos dejados de obtener al gestor del hotel, los cuales no se pueden indicar debido a la falta de datos. Hay que recordar que estas cantidades suponen una valoración indiciaria del posible perjuicio que la ejecución de las sentencias podría suponer.

En segundo lugar, cabría citar el artículo 105.2 de la LJCA para unas posibles indemnizaciones a favor de las partes demandantes¹⁹. Este precepto recoge que si existe

¹⁹ Recordemos: Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX.

imposibilidad legal o material de ejecutar una sentencia, el Juez o Tribunal establecerá la indemnización que proceda por la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento.

En este sentido, el Auto del TSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 (ECLI:ES:TSJEXT:2020:60A) establece que la inexecución parcial de las sentencias se transforma en una ejecución sustitutoria, por lo que surgen perjuicios morales por la demora en ejecutarse el fallo. En este sentido, cabría una indemnización a favor de las partes demandantes para compensar gastos, la situación de incertidumbre y el perjuicio por la inexecución parcial. La sala fija una cantidad de 250.000 euros a favor de cada una de las partes.

Sin embargo, la reciente STS de 9 de febrero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:481), en la que, recordemos, se ordena la ejecución de las sentencias en todos sus términos y por tanto deja sin efecto la inexecución parcial dictada por el TSJ de Extremadura, se pronuncia sobre esta posible indemnización. Dado que la sentencia modifica la circunstancia en cuanto a la ejecución del fallo al ordenar la demolición de lo construido, se alteran notablemente los perjuicios a cuya reparación se atiende con dichas indemnizaciones. Por lo tanto, habría que valorar una revisión y adaptación que se deja en manos del tribunal de instancia.

A día de hoy, según información de *elDiario.es*, «el Gobierno que lidera el socialista Guillermo Fernández Vara plantea una modificación de la actual Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana que incluye una disposición hecha a medida del complejo para indultarlo de la demolición decretada por la Justicia».

Esto significa que la intención del Ejecutivo extremeño es la de mantener en pie el complejo de Valdecañas a pesar de los pronunciamientos judiciales expuestos en este trabajo. La modificación tiene por objeto legalizar las construcciones que se hayan aprobado en espacios naturales protegidos como «Red Natura 2000». Busca, según el Gobierno extremeño, dar seguridad jurídica y estabilidad económica y social, además de que considera que se limita el crecimiento de municipios cuyos terrenos se incluyen en la red ecológica, al establecer de manera tajante la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección aquellos terrenos incluidos en la misma.

La pregunta que ahora procede es si se llevará a cabo esa modificación. Parece bastante probable, pero, ¿acabará igual que la que se hizo con la Ley 15/2001?

V. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN ADICIONAL

1. Tras una rápida y polémica tramitación, la Junta de Extremadura aprobó el PIR para dar comienzo a la construcción del *resort* a manos de «Marina Isla de Valdecañas», S.A. Dada la inclusión de la isla en una ZEPA por su gran valor ambiental y alegando la vulneración de la normativa urbanística y ambiental, varias entidades ecologistas interpusieron recursos contencioso-administrativos contra el decreto que aprobaba el PIR.
2. Acerca de esta cuestión, el TSJ de Extremadura falló admitiendo dichos recursos y declarando nulo de pleno Derecho el decreto, además de ordenando la reposición de los terrenos a su situación anterior del proyecto. El Tribunal Supremo resolvió los recursos de casación, interpuestos por la Junta de Extremadura, la entidad «Marina Isla de Valdecañas» y los ayuntamientos de los municipios afectados, inadmitiendo los mismos.
3. Frente a la imposibilidad de obtener la razón en los tribunales, la Asamblea de Extremadura decide modificar la Ley 15/2001 para tratar de darle cobertura legal a la construcción realizada en un espacio incluido en «Red Natura 2000». A mi parecer esta fue una opción muy poco acertada y un tanto desesperada por tratar de mantener el pie el *resort*.
4. Tras esta polémica decisión del legislativo extremeño, el TSJ de Extremadura planteó una cuestión de inconstitucionalidad tras los recursos interpuestos por las entidades ecologistas. El Tribunal Constitucional, como no podría ser de otra forma, declaró inconstitucional dicha modificación, agotando así las posibilidades de mantener vivo el *resort*.
5. De esta forma, se abrió la puerta a fijar el modo de ejecución las sentencias del TSJ de Extremadura. A través del Auto de Ejecución Definitiva por parte del TSJ de Extremadura, se descartó la imposibilidad legal de ejecución, pero se estimó la imposibilidad material parcial dada la problemática que traería la demolición de lo ya construido en cuanto a intereses económicos, sociales, etc.
6. Las entidades ecologistas recurrieron este auto, y el Tribunal Supremo resolvió a favor de las mismas, ordenando la ejecución de las sentencias en todos sus

términos, amparándose fundamentalmente en la tutela judicial efectiva. La sala del Tribunal Supremo, al no advertir causas que imposibilitaran la ejecución, ordenó la demolición de lo construido.

7. La orden de demolición concluye en cierta forma todo el conflicto judicial, indemnizando, como no puede ser de otra forma, a los adquirentes de buena fe.

Para concluir, y a modo de reflexión personal sobre el caso, la pregunta que más curiosidad me suscita es la de ¿por qué la misma entidad (la Junta de Extremadura) que propone la declaración de ZEPA es la que luego se opone a las consecuencias de que una superficie sea ZEPA? Por supuesto, se sabía que la inclusión de una superficie en «Red Natura 2000» conllevaba su denominación como suelo de especial protección.

Además, a la vista estaba toda la jurisprudencia que vinculaba la consideración de especial protección de un terreno con su exclusión del desarrollo urbano. Lo más sorprendente es la modificación de la Ley 15/2001, en la que, contra todas las consecuencias de lo que supone para una superficie su inclusión en la red ecológica, se quiere modificar esos mismos efectos por interés propio.

En cuanto a la ejecución, claro está que si no hay causas que la imposibiliten, como no las advirtió el Tribunal Supremo en su última sentencia, es obligación constitucional el cumplir las resoluciones en todos sus términos.

La situación actual, al parecer, la marca la lucha incesante por parte de la Junta extremeña y los propietarios para tratar de eludir la demolición del *resort*. Sin embargo, en mi opinión, ese interés por mantener en pie la construcción se tendría que haber puesto de manifiesto cuando se decidió tramitar el PIR y comenzar las obras. Estoy seguro de que si las cosas se hubieran hecho bien desde el principio, teniendo además, los mecanismos para hacerlas, no estaríamos hablando ahora de una cronología de casi 15 años.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2016). *Manual de Derecho urbanístico*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981). *Lecciones de Derecho urbanístico, 2.ª ed.* Madrid: Civitas.
- JORDANO FRAGA, J. (1995). *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: José M.ª Bosch, Editor, S.A.
- LÓPEZ PÉREZ, F. (2020). Urbanización isla de Valdecañas y Red Natura 2000. Análisis jurisprudencial. *Actualidad jurídica ambiental*, 1127-1189.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2021). *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO. (31 de Octubre de 2018). *Miteco.gob*. Recuperado el 29 de Abril de 2022, de Miteco.gob: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000/>
- NÚÑEZ, R. M. (2014). De las cosas comunes a todos los hombres. *Revista chilena de Derecho*, 7-36.
- PARLAMENTO EUROPEO. (s.f.). *Europarl*. Recuperado el 14 de Febrero de 2022, de Europarl: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20medioambiental%20europea%20se,y%20%C2%ABquien%20contamina%20paga%C2%BB.&text=Se%20integran%20en%20estrateg>
- RIVEIRO, A., CASTRO, I. y REJÓN, R. (1 de Abril de 2022). La Junta de Extremadura propone un cambio legal para salvar de la demolición el *resort* de lujo de Valdecañas. *elDiario.es*.
- SALCEDO HERNÁNDEZ, J. C. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J. (2015). Marina Isla de Valdecañas (Cáceres) de proyecto de interés regional a liquidación por derribo. *Ería. Revista cuatrimestral de geografía* (97).
- VIGARIO, D. (11 de noviembre de 2014). La isla que no debió ser. *El Mundo*.

VII. NORMATIVA DE REFERENCIA

- Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
- Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
- Real Decreto 1997/1995, de 7 diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
- Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997, por la que se modifica la Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad.
- Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura.
- Directiva del Consejo de 27 de junio de 1985, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente.
- Directiva 97/11/ CE del Consejo de 3 de marzo de 1997.
- Directiva 2003/35 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003.
- Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011.

- Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental.
- Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

VIII. JURISPRUDENCIA CITADA

ECLI	Resolución	Tribunal	Sala/Sección	Fecha	Resolución	Recurso	Ponente
ES:TSJEXT:2011:450	195/2011	TSJ DE EXTREMADURA	Sala de lo Contencioso. Sección 1	9-mar.-2011	Sentencia	753/2007	Wenceslao Francisco Olea Godoy
ES:TSJEXT:2011:451	196/2011	TSJ DE EXTREMADURA	Sala de lo Contencioso. Sección 1	9-mar.-2011	Sentencia	561/2007	Wenceslao Francisco Olea Godoy
:ES:TS:2014:189	189/2014	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	29-ene.-2014	Sentencia	2419/2011	Eduardo Calvo Rojas
ES:TS:2014:190	190/2014	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	29-ene.-2014	Sentencia	2940/2011	Jose Juan Suay Roncon
ES:TC:2019:134	134/2019	Tribunal Constitucional		13-nov.-2019	Sentencia		
ES:TSJEXT:2020:110	67/2020	TSJ DE EXTREMADURA	Sala de lo Contencioso. Sección 1	18-feb.-2020	Sentencia	1375/2011	Daniel Ruiz Ballesteros
ES:TSJEXT:2020:111	59/2020	TSJ DE EXTREMADURA	Sala de lo Contencioso. Sección 1	18-feb.-2020	Sentencia	1463/2011	Daniel Ruiz Ballesteros
ES:TSJEXT:2020:112	66/2020	TSJ DE EXTREMADURA	Sala de lo Contencioso. Sección 1	18-feb.-2020	Sentencia	1285/2011	Daniel Ruiz Ballesteros
ES:TSJEXT:2020:60A	60/2020	TSJ DE EXTREMADURA	Sala de lo Contencioso. Sección 1	30-jun.-2020	Auto	17/2014	Daniel Ruiz Ballesteros
ES:TS:2022:481	162/2022	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	9-feb.-2022	Sentencia	7128/2020	Octavio Juan Herrero Pina
ECLI:ES:TS:2009:4778	4778/2009	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	3-jul.-2009	Sentencia	909/2005	Maria del Pilar Teso Gamella
ECLI:ES:TS:2010:672	672/2010	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	12-feb.-2010	Sentencia	365/2006	Maria del Pilar Teso Gamella

ECLI:ES:TS:2011:2979	2979/2011	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	20-may.-2011	Sentencia	3375/2007	Rafael Fernandez Valverde
ECLI:ES:TS:2011:6801	6801/2011	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	20-oct.-2011	Sentencia	5819/2007	Eduardo Calvo Rojas
ES:TC:1982:32	32/1982	Tribunal Constitucional		7-jun.-1982	Sentencia	234/1980	
ECLI:ES:TS:2007:1516	1516/2007	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	6-feb.-2007	Sentencia	692/2004	Jesus Ernesto Peces Morate
ES:TC:1990:152	152/1990	Tribunal Constitucional		4-oct.-1990	Sentencia	343/1988	
ECLI:ES:TS:2020:999	999/2020	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	25-may.-2020	Sentencia	5123/2017	Francisco Javier Borrego Borrego
ECLI:ES:TS:2018:1138	1138/2018	Tribunal Supremo	Sala de lo Contencioso. Sección 5	21-mar.-2018	Sentencia	138/2017	Octavio Juan Herrero Pina