

“URBANIZACIÓN ISLA DE VALDECAÑAS Y RED NATURA 2000. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL”

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: [Sentencia STSJ EXT 111/2020, núm. 59/2020, de 18 de febrero de 2020, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura \(Sala de lo Contencioso, Ponente: Daniel Ruiz Ballesteros\).](#)

[Sentencia STSJS EXT 112/2020, núm. 66/2020, de 18 de febrero de 2020, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura \(Sala de lo Contencioso, Ponente: Daniel Ruiz Ballesteros\).](#)

[Sentencia STSJ EXT, 110/2020, núm. 67/2020, de 18 de febrero de 2020, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura \(Sala de lo Contencioso, Ponente: Daniel Ruiz Ballesteros\).](#)

Palabras clave: Biodiversidad; Clasificación de suelos; Demoliciones; Espacios naturales protegidos; Ordenación del territorio; Planeamiento urbanístico; Red Natura; Urbanismo; Valdecañas; Zona de especial conservación (ZEC); Zona de especial protección para las aves (ZEPA)

En este Comentario pretende efectuarse una breve panorámica del proceso judicial desencadenado a raíz de la construcción de la urbanización conocida como Isla de Valdecañas en la provincia de Cáceres, presentando las sucesivas sentencias que se han ido dictando, hasta la anulación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que la amparaban. Por último, se hará una sucinta referencia a las dificultades que entraña la ejecución de las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 18 de febrero de 2020.

La conocida como Isla de Valdecañas se trata de una urbanización enclavada en una pequeña isla (ya no es tal, al haberse construido una carretera de acceso) de 135 hectáreas ubicada en el embalse inaugurado en 1965 en Valdecañas, en la cuenca del Tajo, provincia de Cáceres.

Pues bien, toda la zona del embalse (más de 7.000 hectáreas) fue incluida como ZEPA y LIC, pese a lo cual se proyectó y comenzó a construir una gran urbanización impulsada por una mercantil¹. Para ello se tramitó, conforme a la normativa autonómica, el denominado Proyecto de Interés Regional, consistente en la reclasificación de suelo rústico y ordenación de terrenos en el Embalse de Valdecañas. Hay que tener en cuenta que, de conformidad con las normativas urbanísticas de 1986 de los dos municipios afectados (El Gordo y Berrocalejo), se trataba de suelo rústico no urbanizable.



Imagen 1: Embalse de Valdecañas.
Fuente: [Wikipedia \(sin fines comerciales\)](#)

Resumidamente, al margen de todas las infraestructuras de acceso y servicios, el complejo inmobiliario preveía la construcción de dos hoteles de 150 habitaciones; 250 bungalows; 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2.000 metros cuadrados. Además de tales construcciones se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistentes en: un campo de golf de 18 hoyos; pistas de tenis; squash; pádel; piscinas; circuito de bicicletas; embarcadero; marina seca; playa artificial; pesca; campo de fútbol y atletismo y pistas deportivas.

¹ La inclusión de este espacio en Natura 2000 es criticada por algunos autores, poniendo en duda los valores ambientales que le harían acreedora de tal integración en la Red, sobre todo teniendo en cuenta que Extremadura cuenta con algo más del 30% de su territorio en Natura 2000. Así, puede consultarse a SALCEDO HERNÁNDEZ y CAMPESINO FERNÁNDEZ (2015: pp. 174, 180 y 187).

No obstante, por causa del periplo judicial al que ahora aludiré, el complejo se ha quedado con 180 villas y uno de los hoteles construidos (el otro establecimiento hotelero se ha quedado a medio construir). Sobre los antecedentes y sobre los primeros pronunciamientos judiciales hasta las sentencias del Tribunal Supremo, puede consultarse a GARCÍA ÁLVAREZ (2014) y SALCEDO HERNÁNDEZ y CAMPESINO FERNÁNDEZ (2015).

Este Proyecto de Interés Regional, instrumento de carácter mixto entre territorial y urbanístico, fue recurrido por dos entidades ecologistas en sendos procedimientos, y anulados por dos sentencias del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011 ([ROJ STSJ EXT 450/2011, número 195/2011](#) y [ROJ STSJ EXT 451/2011, número 196/2011](#)).

Entre otros motivos, la anulación del Proyecto Regional venía dada por la reclasificación de suelo integrado en Red Natura 2000 en suelo urbanizable lo que, en definitiva, vulneraba la normativa española y comunitaria en la materia.

Tales pronunciamientos fueron confirmados por el Tribunal Supremo en sus sentencias de fecha de 29 de enero de 2014 ([ROJ STS 189/2014, núm. 189/2014](#) y [ROJ STS 190/2014, núm. 190/2014](#)). Al respecto, tanto la administración autonómica, como las entidades locales afectadas y la mercantil promotora, argüían en su recurso de casación que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implicaría necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial, lo que no determinaría tal protección la incompatibilidad con la transformación urbanística de los terrenos.

Dicho motivo resultó desechado por el Tribunal Supremo, declarando, entre otras cuestiones, que «la inclusión de los terrenos, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, en una Zona de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) y su afección a la Red Natura 2000 comporta la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que, de conformidad el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 que estamos examinando, determina que sea preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección».

Hay que tener en cuenta, además, que la anulación del Proyecto de Interés Regional conllevaba también la reposición de los terrenos a la situación anterior a su aprobación -así se contenía en el Fallo de las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 2011, confirmadas por el Tribunal Supremo-.

En este sentido, sólo el derribo se valoraría en aproximadamente 34 millones de euros, cantidad a la que habría que añadir las más que previsibles indemnizaciones que solicitaría la promotora al haber ejecutado las obras de urbanización con los proyectos y licencias aprobadas (unos 120 millones de euros) -SALCEDO HERNÁNDEZ y CAMPESINO FERNÁNDEZ (2015: p. 184)-.

En este estado de cosas, la Asamblea de Extremadura procedió a aprobar una modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, a través de 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](#). Interesa destacar de esta modificación legislativa, la inclusión en la regulación del suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en ellos se hagan presentes, del siguiente párrafo:

«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».

Tal “aclaración” legislativa, más la inclusión de una disposición adicional que homologaría los instrumentos urbanísticos vigentes hasta la fecha, escondían de forma más o menos velada, una legalización del complejo inmobiliario de Valdecañas.

Precisamente, por esta razón, el Tribunal de Justicia de Extremadura planteó cuestión de inconstitucionalidad, tras los recursos de entidades ecologistas, al Tribunal Constitucional, el cual se ha pronunciado recientemente en tres sentencias de 13 y 25 de noviembre de 2019 (números [134/2019](#) y [152/2019](#)) y de 10 de febrero de 2020 (número [20/2020](#))².

Como puede verse, en la primera de las sentencias del Tribunal Constitucional se anula el antedicho párrafo del artículo 11, al estimar que se está vulnerando la legislación de suelo estatal -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, y que hoy en similares términos se

² La primera de estas sentencias del Tribunal Constitucional ha sido comentada en esta [REVISTA](#), por DURÁ ALEMANÑ (2020).

contienen en la actual legislación de suelo estatal-. Así, indica el Tribunal Constitucional en esta sentencia 134/2019 -F. J. 4º-:

«De los preceptos básicos de contraste que se han expuesto se deducen claramente unas reglas mínimas que pueden sintetizarse así en lo siguiente: i) se debe preservar el suelo ambientalmente protegido de su transformación mediante la urbanización; ii) se definen unas inclusiones en concepto de mínimos; iii) la utilización de los terrenos con valores ambientales protegidos por la ley queda supeditada imperativamente a preservar esos valores; y iv) solo son admisibles las alteraciones del estado natural de los terrenos protegidos si están expresamente autorizados por la legislación de protección aplicable [...]. La urbanización implica siempre una grave alteración –la ocupación de los terrenos por construcciones e instalaciones supone una reducción de facto de la superficie protegida– que, en el caso de los terrenos de la Red Natura 2000, por la especial protección que la propia comunidad autónoma les ha reconocido, con fundamento en la normativa europea y estatal, debe quedar condicionada a un supuesto muy concreto (evolución natural, científicamente demostrada) y un procedimiento exigente (trámite de información pública, remisión de la propuesta a la Comisión Europea y aceptación por ésta) según prevén los arts. 13.4 TRLS 2008 y 52 de la Ley 42/2007, normas de carácter básico que el párrafo cuestionado de la ley autonómica desvirtúa»³.

En fin, que el Tribunal Constitucional parece decretar un desenlace final a una historia judicial que ha durado más de diez años, cuestión esta que parece desmentir la Junta de Extremadura, con el anuncio de acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal y como se señala a continuación, y con una oposición vecinal manifestada en algunos medios públicos, ofreciendo el establecimiento de medidas compensatorias⁴. Lo que constituye, en definitiva,

³ Conviene matizar que pueden existir terrenos integrados en Natura 2000 clasificados como suelo urbano, pero no porque se hayan desarrollado con posterioridad a su inclusión en la Red, si no por contar con tal clasificación urbanística con anterioridad. Así, señala el Tribunal Constitucional en la misma sentencia 134/2019 que «tampoco podemos acoger el argumento que esgrime la representación del gobierno autonómico de que existen núcleos urbanos completos incluidos en el ámbito de una zona especial de protección de aves, cuyo desarrollo y evolución debería permitirse. La lectura atenta del párrafo controvertido revela que su objeto no son los terrenos que, siendo ya urbanos, puedan quedar afectados por la Red, sino terrenos en «estado natural» –afirma el precepto– que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos *ex novo* a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores».

⁴ Al respecto, puede consultarse el artículo publicado en EL PAÍS el pasado 25 de noviembre de 2019, bajo el título “La piqueta que se cierne sobre la isla de Valdecañas”. En

un buen ejemplo de la tensión entre protección del medio ambiente y desarrollo social y económico, del que hemos venido hablando en anteriores intervenciones en esta REVISTA a la hora de valorar sentencias recaídas en procedimientos concernientes a Red Natura 2000⁵.

A este respecto, se han dictado 3 sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que resuelven los recursos interpuestos en 2011 por entidades ecologistas, dentro de los procedimientos que dieron pie al planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad antes citadas. Sentencias todas ellas de 18 de febrero de 2020 (ROJ [STSJ EXT 111/2020](#), núm. 59/2020, ROJ [STSJ EXT 112/2020](#), núm. 66/2020 y ROJ [STSJ EXT 110/2020](#), núm. 67/2020).

A través de estos 3 pronunciamientos, y una vez decretada la nulidad por parte del Tribunal Constitucional de la modificación legal efectuada por la asamblea extremeña en 2011, se anulan:

-La Resolución de 13 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, a través de la cual se aprobaba definitivamente la homologación del Plan General Municipal de El Gordo efectuada en 2011.

-La Resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la Homologación del Proyecto de Interés Regional denominado Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas.

De igual manera, a través de estas tres sentencias, se abre el procedimiento para su ejecución (a salvo de otros recursos que en su caso decidan las administraciones demandadas o la entidad mercantil o propietarios afectados, y cuya interposición se desconoce por el momento). Así, en estos pronunciamientos, la Sala advierte que la ejecución de estas sentencias se realizará en la misma forma que se determine en la EJD 17/2014, que versaba sobre la ejecución de las sentencias de la Sala emitidas en 2011.

el mismo, no sólo se expone la evolución judicial del caso, si no que incluye también el testimonio de algunos vecinos de los municipios afectados, que ponen en valor los trabajos y recursos económicos que el complejo inmobiliario ha supuesto.
https://elpais.com/sociedad/2019/11/24/actualidad/1574617449_133902.html (última consulta el 12 de abril de 2020).

⁵ A efectos meramente ejemplificativo, puede consultarse la nota a la [Sentencia STSJ GAL 7930/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Julio Cesar Díaz Casales\)](#).

No obstante, ya se ha señalado más arriba algunas de las magnitudes económicas que conllevará la demolición y reposición a un estado anterior de los terrenos afectados por la urbanización. Y ello por no hablar de los derechos de los propietarios particulares que ya hayan adquirido una vivienda en este ámbito, probablemente con anterioridad a que recayese sentencia judicial alguna (incluso previamente al inicio de los procedimientos judiciales). En consecuencia, se trata de una ejecución judicial en extremo complicada.

Puede verse a este respecto, la [Nota de Prensa](#) emitida por el Tribunal Superior de Justicia el pasado 19 de febrero de 2020, en la que se indica que «está pendiente de estudio y de resolución debido a la complejidad del supuesto y trascendencia del debate [...] donde se determine la forma en que deben ejecutarse todas las sentencias que se refieren a la transformación urbanística de Valdecañas».

A falta de la resolución expresa de la Sala, lo cierto es que una consulta de medios públicos hace entrever una reacción (de la que tampoco a día de hoy se tiene noticia y, desde luego, se desconocen los cauces procesales que se plantean) por parte de la Junta de Extremadura, anunciando la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en este caso contra los pronunciamientos del Tribunal Constitucional emitidos en noviembre de 2019 y febrero de 2020, reseñados más arriba. Así, puede consultarse la [noticia](#)⁶ publicada por el diario HOY.es el pasado 16 de enero de 2020, y en la que se incluye el siguiente párrafo:

« “Nuestros servicios jurídicos –explica la Junta– sostienen que las directivas europeas (la Hábitat, entre ellas) no son tan restrictivas como lo ha entendido el TC”. Además, el Gobierno regional aclara que no ha pedido al TSJEx que eleve al TJUE la cuestión prejudicial. En rigor, lo que hace es plantear una tesis que de ser aceptada, llevaría al TSJEx a plantear la cuestión prejudicial (solo los juzgados pueden hacerlo). El Ejecutivo autonómico concluye su comunicado afirmando que “trabaja en la defensa del interés general”».

Entre las reacciones a estas últimas sentencias judiciales, también hay que hacerse eco de las posiciones de los propietarios de viviendas en la urbanización de Valdecañas, que les ha llevado incluso a la creación recientemente de una Plataforma de afectados bajo el nombre “Salvemos la Isla de Valdecañas”, tal y como da noticia el mismo diario HOY en su [noticia](#)⁷ de 11 de marzo de 2020, y que informa que:

⁶ Última consulta el 12 de abril de 2020.

⁷ Última consulta el 12 de abril de 2020.

«Según han explicado en nota de prensa, este colectivo, que nace para defender la pervivencia de la isla, representa un movimiento cívico, abierto y plural que defiende la continuidad de la isla “como un ejemplo de convivencia entre las personas y medio natural, sostenibilidad y desarrollo”.

“Defendemos su mantenimiento, porque creemos que es lo mejor para el medio ambiente y porque constituye un polo de desarrollo económico sostenible para una de las regiones más despobladas de España. La Isla de Valdecañas contribuye al desarrollo local y regional y dinamiza el territorio”, apuntan».



Imagen 2: Isla de Valdecañas.

Fuente: [Wikimedia \(sin fines comerciales\)](#)

Por último, hay que hacer mención a la reacción de las recurrentes que iniciaron el procedimiento judicial contra la Isla de Valdecañas, esto es, la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX) y Ecologistas en Acción, que en [rueda de prensa](#) conjunta junto con otras entidades el pasado 16 de enero de 2020, indicaron que «a estas alturas del proceso judicial no hay ningún pretexto ni posible dilación para

cumplir la ley y las sentencias, así como para que se asuman las responsabilidades políticas que de ellas se derivan»⁸.

En fin, toda una encrucijada judicial cuyo desenlace (el derrumbe y restauración) puede intuirse, pero que a mi juicio continúa repleto de complejidad y de incertidumbre. De hecho, es un supuesto que nos recuerda al del Hotel El Algarrobico en Almería, ubicado en el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, y cuyo derribo parece ya imparable aunque ciertamente lento. Este caso, mucho más mediático que el que nos ocupa, nos da cuenta de la complejidad que supone un derribo y restauración de estas características. Téngase en cuenta que en el caso del hotel almeriense concurren algunas características distintas: las cantidades que se esgrimen, aunque altas, son sensiblemente inferiores a la que nos ocupan; sólo existe una mercantil afectada (grupo de empresas de similar matriz); las instalaciones hoteleras no han sido abiertas al público y existe además una acción conjunta entre Estado y Junta de Andalucía (a través de una Comisión mixta)⁹. Cuestiones estas que no concurren en el supuesto analizado, en el que las cantidades por derribo e indemnizaciones son mayores, existen hipotéticos terceros perjudicados de buena fe al haberse habitado ya muchas de las construcciones, y la única administración que parece responsable de la indemnización es la autonómica.

BIBLIOGRAFÍA

DURÁ ALEMAÑ, C. J., “Sentencia núm. 134/2019, de 19 de diciembre de 2019 del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: Juan José González Rivas)”, *Revista ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL* (27/02/2020), 2020. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-extremadura-ordenacion-territorial-red-natura/> [Fecha de último acceso: 15/04/2020].

⁸ Señalando además que «lo injusto que ha sido el asedio mediático y político al que se ha sometido a Adenex y Ecologistas en Acción de Extremadura. Estas organizaciones solo han defendido la legalidad y el medio ambiente extremeño, ante la vergonzosa acción en sentido contrario de los diferentes administradores y responsables políticos. Además, si se hubiera atendido a las peticiones de las organizaciones ambientales extremeñas desde el primer momento, se hubieran evitado una gran cantidad de problemas y pérdida de fondos públicos. También concluyen que es absolutamente irresponsable diseminar el mensaje de que el medio ambiente es un freno a nuestro desarrollo, cuando en realidad un desarrollo sostenible y justo solo puede partir de un medio ambiente sano y biodiverso». Última consulta el 12 de abril de 2020.

⁹ Puede verse al respecto alguna de las últimas noticias publicadas en prensa sobre este mediático caso de El Algarrobico, de fecha [27 de agosto de 2019](#). Por otro lado, hay que tener en cuenta que el caso de El Algarrobico, también podía imputarse a la administración estatal, la competente en materia de costas (última consulta el 12 de abril de 2020).

GARCÍA ÁLVAREZ, G., “Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?”, en Observatorio de Políticas Ambientales 2014, Editorial Aranzadi, S. A., Cizur Menor, 2014. Disponible en: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/12_OPAM-14.pdf#page=347 [Fecha de último acceso: 15/04/2020].

SALCEDO HERNÁNDEZ, J. C. y CMPESINO FERNÁNDEZ, A. J., “Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo”, *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía*, 97, 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.17811/er.97.2015.173-188> [Fecha de último acceso: 15/04/2020].