



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 66_xuño-decembro 2023 | pp. 35-86
Santiago de Compostela, 2023
<https://doi.org/10.36402/regap.v2i66.5140>
© Carlos Coello Martín
© Fernando González Botija
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 2/11/2023 | Aceptado: 19/12/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A execución de sentenzas e o caso *Valdecañas*

La ejecución de sentenzas
y el caso *Valdecañas*

Enforcement of judgments
and the *Valdecañas* case

66 Regap

Regap



ESTUDIOS

CARLOS COELLO MARTÍN
Maxistrado Contencioso-Administrativo
Xulgado N.º 1 de Logroño
cm.coello@poderjudicial.es

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA
Catedrático de Dereito Administrativo
Universidade Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-1040-8133>
suricato@ucm.es

A José Trillo-Figueroa e Pedro Brufao Curiel

Resumo: Este traballo analiza a evolución xurisprudencial referida ao coñecido caso da urbanización ilegal construída en Valdecañas. O proxecto presentouse como unha actuación de desenvolvemento socioeconómico da zona. Non obstante, afectaba a un terreo con valores ecolóxicos dignos de protección que non

se tiveron debidamente en conta na súa realización. Analízanse desde os primeiros pronunciamentos xurisprudenciais, que motivaron a condena do proxecto orixinario de desenvolvemento urbanístico por violación flagrante da normativa ambiental, ata a última xurisprudencia que determina o grao do deber de execución das sentenzas condenatorias da ilegalidade inicial unha vez que se construíra parte do proxecto orixinario. O traballo realiza un repaso a todos os niveis ao recoller a doutrina do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura, do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Urbanismo, medio ambiente, execución de sentenzas.

Resumen: El presente trabajo analiza la evolución jurisprudencial referida al conocido caso de la urbanización ilegal construida en Valdecañas. El proyecto se presentó como una actuación de desarrollo socio-económico de la zona. Sin embargo, afectaba a un terreno con valores ecológicos dignos de protección que no se tuvieron debidamente en cuenta en su realización. Se analizan desde los primeros pronunciamientos jurisprudenciales, que motivaron la condena del proyecto originario de desarrollo urbanístico por violación flagrante de la normativa medioambiental, hasta la última jurisprudencia que determina el grado del deber de ejecución de las sentencias condenatorias de la ilegalidad inicial una vez que se había construido parte del proyecto originario. El trabajo realiza un repaso a todos los niveles al recoger la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Urbanismo, medio ambiente, ejecución de sentencias.

Abstract: The present work analyzes the jurisprudential evolution referred to the well-known case of the illegal urban development built in Valdecañas. The project was presented as an action for socio-economic development of the area. However, it affected land with ecological values worthy of protection that were not duly taken into account in its creation. They are analyzed from the first Court judgments, which motivated the condemnation of the original urban development project for flagrant violation of environmental regulations, to the latest judgments that determines the degree of the duty to enforce the judgments condemning the initial illegality once had built part of the original project. The work reviews all levels by collecting the doctrine of the Superior Court of Justice of Extremadura, the Supreme Court and the Constitutional Court.

Key words: Town planning, environment, judgment enforcement.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Sobre o Proxecto de Interese Rexional (PIR) de Valdecañas. As SSTSX de Extremadura do 9 de marzo de 2011 e as SSTS do 29 de xaneiro de 2014. 2.1 A etapa declarativa: a anulación do Decreto 55/2007, do 10 de abril, polas SSTSX de Extremadura número 195 e 196, do 9 de marzo de 2011. A súa confirmación pola STS do 29 de xaneiro de 2014. 2.2 A fase executiva: os problemas de execución das STSX de Extremadura número 195 e 196, do 9 de marzo de 2011. A declaración da imposibilidade material parcial de execución. A censura casacional. 2.3 Unha segunda parte da fase executiva: a execución como consecuencia da censura casacional da STS 162/2022, do 9 de febreiro: O ATSX do 16 de marzo de 2022. 2.4 Unha terceira fase: o recurso de amparo. 2.5 As actuacións conexas. 3 Sobre a validación lexislativa mediante unha lei singular de reforma do artigo 11.3.1 b) da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, introducida pola Lei 9/2011, do 29 de marzo. Cuestión de constitucionalidade e STC 134/2019, do 13 de novembro. 4 Sobre a imposibilidade de execución das resolucións nos seus propios termos: da imposibilidade parcial. 5 O Auto do 30 de xuño de 2020 do TSX de Extremadura: a imposibilidade material parcial de execución. A común execución de cinco sentenzas do TSX de Extremadura. 6 O recurso de casación: a STS 162/2022, do 9 de febreiro, e o incidente de nulidade de actuacións do artigo 241 da LOPX desestimado polo ATS do 8 de abril de 2022. 6.1 Introducción: o interese casacional do ATS do 6 de maio de 2021. 6.2 O argumento da protección ambiental. 6.3 Os razoamentos do Tribunal Supremo. 6.4 O impacto socioeconómico. 6.5 A consideración dos intereses da facenda pública. 6.6 A afectación da tutela xudicial. 6.7 A resposta do Tribunal Supremo. 7 O Auto de execución do 15 de setembro de 2023.

1 Introducción

A dificultade material e xurídica da execución ordinaria de sentenzas da orde contencioso-administrativa relacionadas co urbanismo ou o medio ambiente é un tema recorrente¹. Como observou VILLARES NAVEIRA, trátase dun “*difícil camiño*” na execución de sentenzas ambientais, ao examinar nunhas breves pero atinadas notas o caso de *El Algarrobo*². *Esa dificultade viuse, ademais, reforzada coa adición dos requisitos e garantías do artigo 108.3 da LXCA pola disposición derradeira 3, apartado 4 da LO 7/2015, do 21 de xullo. Así o puxo de manifesto tanto a doutrina académica³ como diversos pronunciamentos da doutrina legal⁴.*

E transfórmase en tortuosa cando o titular da potestade lexislativa, estatal ou autonómica, acode para mitigar ou neutralizar as consecuencias dunha decisión xudicial, como vemos no caso examinado, ao dar conta dos problemas de execución no asunto da chamada illa de Valdecañas.

En efecto, a cuestión tórnase máis ardua e tortuosa, se cabe, cando no caso dunha sentenza urbanística o lexislador autonómico ou o lexislador estatal acoden –como noutros supostos– a emendar os pronunciamentos xudiciais botando man do socorrido sistema das “leis singulares” coa finalidade de “legalizar”, validar ou eludir o pleno control xudicial da actuación das administracións públicas⁵, ou mediante a utilización de instrumentos de ordenación do territorio como medio de desprazar ou subrogarse de facto para eludir actuacións materialmente urbanísticas. Os supostos son de teor diverso pero de parello uso instrumental das potestades “lexislativa” ou “reglamentaria”.

¹ A este respecto é de obrigada lectura o libro de GEIS I CARRERAS, G., *La ejecución de las Sentencias Urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.

² VILLARES NAVEIRA, L., “El caso Algarrobo o el difícil camino de la ejecución de sentencias en materia ambiental”, *Jueces y Juezas para la Democracia*, *Boletín Informativo* n. 90, maio 2023, pp. 8-14.

³ Algúns deses problemas xa foron apuntados por SÁNCHEZ LAMELAS, A., “El artículo 108.3 de la LXCA: La ejecución de sentencias de derribo y la garantía de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”, Navarro Vega, M.ªB. (coord.), *Recientes reformas de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant lo Blanch - Gobierno de Cantabria, Valencia, 2017, pp. 173 e ss., e na mesma publicación o traballo de CASTANEDO GARCÍA, M.ªE., “Examen del nuevo apartado tercero del artículo 108 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa”, Navarro Vega, M.ªB. (coord.), *Recientes reformas de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Tirant lo Blanch - Gobierno de Cantabria, Valencia, 2017, pp. 213-238. A este respecto, EZQUERRA HUERVA, A., “Artículo 108”, Ezquerra Huerva, A. e Oliván del Cacho, J. (coords.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tomo II*, Tirant O Blanch, Valencia, 2021, pp. 1783 e ss., e en relación co apartado 3 do precepto, p. 1801.

⁴ Algúns destes problemas nos supostos de execución de obras sen licenza, recollidos, entre outros, pola STS do 21 de xaneiro de 2021 (ROX: STS 217/2021 – ECLI:ES:TS:2021:217). Recolle a doutrina xeral sobre este precepto a ST do 23 de outubro de 2019 (ROX: STS 3414/2019 – ECLI:ES:TS:2019:3414).

⁵ Como sinala a STC, «*non consta de ningún xeito no proxecto a inaplicación de norma legal ou regulamentaria ningunha, polo que a mesma ordenación podería terse abordado mediante unha norma aprobada polo Consello de Goberno. Ademais diso, a propia disposición derradeira primeira das normas do proxecto rexional “Ciudad del medio ambiente” dispón que as determinacións urbanísticas que estas conteñen poden ser modificadas por decreto da Junta de Castela e León. Unha deslegalización a futuro que resolve definitivamente a innecesiedade da intervención do lexislador para a obtención dos obxectivos perseguidos, pois nada engade a aprobación por lei ao que pode ser modificado, desde o momento mesmo da súa entrada en vigor, por vía regulamentaria como, en efecto, así ocorreu co Decreto 70/2013, do 14 de novembro, polo que se aproba a modificación do proxecto rexional “Ciudad del medio ambiente” aprobado pola Lei 6/2007, do 28 de marzo (“Boletín Oficial de Castela e León” do 18 de novembro de 2013). A cambio, a utilización da lei sacrificou o control da legalidade ordinaria á que o proxecto afirma responder, un control que tería correspondido realizar á xurisdición contencioso-administrativa –recurso directo ou indirecto contra regulamento– a instancia dos titulares de dereitos e intereses lexítimos, ou da acción pública recoñecida en materia de urbanismo e medio ambiente»*

Exemplo do primeiro caso é a coñecida STC 203/2013, do 5 de decembro, pola que se resolvía a impugnación da Lei de Castela e León 6/2007, do 28 de marzo, de aprobación do proxecto rexional “*Ciudad del medio ambiente*”, non lonxe das ruínas de Numancia na provincia de Soria, en relación coa actuación de transformación urbanística do solo clasificado como non urbanizable na ribeira do río Douro, terreos que se atopaban catalogados tamén como “*lugar de interese comunitario e dentro da Rede Natura 2000*”⁶. Será nese caso a súa proximidade a unha “*aldea numantina*” resistente ao dominio do sentido común na denominada *Ciudad del Medio Ambiente Cúpula de la Energía* de Soria⁷.

Exemplo do segundo caso é a utilización dos proxectos de interese supramunicipal ou rexional de ordenación do territorio cunha clara finalidade urbanística. Este tipo de proxectos, de variada denominación na lexislación urbanística autonómica, permitiu utilizar instrumentos de ordenación do territorio para realizar –fraudentemente– actuacións urbanísticas.

Os exemplos son variados. Entre outros –cun perfil parello– a denominada “*Ecociudad del Montercorvo*” –de cuxo nome é debedora unha coñecida editorial xurídica– na cidade de Logroño⁸.

E nesa orde de cousas, na que se unen problemas varios de execución, o correspondente ao Hotel de *El Agarrobico*, que, parafraseando unha coñecida copla de Víctor Manuel, “*aí está, aí está*”, como unha paisaxe máis da *España das piscinas*⁹.

*Deterémonos a analizar, de xeito descritivo, os problemas que se están suscitando coa execución das sentenzas relativas ao Proxecto de Interese Rexional de Valdecañas, Extremadura*¹⁰. *A longa peregrinaxe xurisdiccional e constitucional pode describirse co título de “proxecto de interese rexional a liquidación por derruba”, segundo as observacións de SALCEDO HERNÁNDEZ e CAMPESINO FERNÁNDEZ*¹¹.

O asunto é dun grande interese por varios motivos concorrentes, non só pola dilación no tempo dos procedementos contencioso–administrativos promovidos

⁶ Sobre as leis singulares ou de caso único que deron lugar a unha rica bibliografía da doutrina constitucionalista e a administrativista, remitímonos ao traballo de SANTAMARÍA ARINAS, R.J., “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina «Boxus» por el Tribunal Constitucional español”, *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014, pp. 165-195.

⁷ *Vid.* a STS do 25 de maio de 2020 (ROX: STS 999/2020 – ECLI:ES:TS:2020:999).

⁸ EYRE DE LORENZO, J.A., “Análisis de las Sentencias del Tribunal Supremo sobre el conflicto derivado de la aprobación del proyecto de la «Zona de Interés Regional» Ecociudad Montecorvo de Logroño”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 282, 2013, pp. 129-156; SANTAMARÍA ARINAS, R.J., “La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la «ecociudad» de Logroño)”, *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja. REDUR*, n. 10, 2012, pp. 193-206; e DÍAZ LEMA, J.M., “Los proyectos de interés regional ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos n. 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010 (Asunto “Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo”, Logroño)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 36, 2013, pp. 62-74.

⁹ Segundo o título de DIONI LÓPEZ, J., *La España de las piscinas Cómo el urbanismo neoliberal ha conquistado España y transformado su mapa político*, Arpa Editorial, Barcelona, 2021.

¹⁰ Un exame dos diversos pronunciamentos, en GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., “Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el «caso Valdecañas»”, García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2022, Centro de Investigacións Enerxéticas, Ambientais e Tecnolóxicas (CIEMAT), Centro Internacional de Estudos de Dereito Ambiental (CIEDA), Madrid, 2022, pp. 429-473.

¹¹ SALCEDO HERNÁNDEZ, J.C. e CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J., “Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo”, *Éria: Revista Cuatrimestral de Geografía*, n. 97, 2015, pp. 173-188.

por dúas asociacións ecoloxistas, Ecologistas en Acción e ADENEX, para obter candidaturas sentenzas declarativas, senón polos problemas derivados da execución das sentenzas, asuntos sempre complexos e espiñentos, pero que neste caso contan cuns ingredientes específicos.

O máis relevante, pero non o único, foi o *uso instrumental* por parte da Asemblea de Extremadura ata en dúas ocasións da potestade lexislativa coa aprobación de dúas leis materialmente singulares, coa finalidade indicada.

A primeira e máis coñecida, mediante a reforma do artigo 11.3.1 b) da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura (LSOTE de 2001 en diante), realizada pola Lei 9/2011, do 29 de marzo, que deu orixe á cuestión de constitucionalidade n. 2560-2019, exposta pola Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura, ao coñecer a impugnación de diversos instrumentos de “*homologación*”, respecto do artigo 11.3.1 b), parágrafo segundo da LSOTE de 2001, e a disposición adicional única da lei de reforma. Esta establecía un procedemento de “*homologación*” que afectaba directamente aos PIR da illa de Valdecañas. A cuestión de constitucionalidade foi resolta pola STC 134/2019, do 19 de decembro¹².

A segunda, e menos coñecida, foi recentemente aprobada. A Lei 2/2023, do 22 de marzo, pola que se regulan determinados aspectos da Rede Ecolóxica Europea Natura 2000 da CA de Extremadura, cuxa confesa á vez que velada finalidade é “*neutralizar*” a execución das decisións xudiciais en relación co complexo urbanístico da illa de Valdecañas mediante a delimitación concreta das ZEPA¹³.

Péchase esa cadea de obstáculos na execución das sentenzas anulatorias, que non son menores tampouco, con dous procesos simultáneos. En primeiro termo, as reformas do plan urbanístico dos municipios afectados para adaptalas ás previsións dos PIR anulados e, en segundo termo, mediante a aplicación dos denominados *procesos de homologación* deste tipo de instrumentos mixtos de ordenación do territorio e urbanismo, que habilitaba a adicional da reforma legal indicada de 2011.

En relación co primeiro caso, as modificacións dos instrumentos de planeamento dos dous municipios principalmente afectados, en concreto e por ser a máis relevante, a modificación puntual do PXM de *El Gordo*, baseado nas previsións do PIR e do PXM sobre a ordenación urbanística do Sector SE-05-Marina Isla de Valdecañas¹⁴.

¹² Estimaba parcialmente esta cuestión de inconstitucionalidade n. 2560-2019 e declaraba que o artigo 11.3.1.b), parágrafo segundo, da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, na redacción introducida pola Lei 9/2011, do 29 de marzo, era inconstitucional e nulo. A posterior STC 152/2019, do 29 de novembro, declaraba extinguida, por perda sobrevida do obxecto, a cuestión de inconstitucionalidade n. 2561-2019 en relación co mesmo precepto.

¹³ Publicada no DOE n. 58 correspondente ao venres 24 de marzo de 2023.

¹⁴ Vid. STSXEST 81/2020, do 25 de febreiro (ROX: STSX EST 121/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:121) promovido pola confederación Ecologistas en Acción-CODA e a STS 80/2022, do 25 de febreiro (ROX: STSX EST 120/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:120), ambas co mesmo relator: Ruíz Ballesteros, en recurso promovido por ADENEX – Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura-. No caso de ADENEX, interesara a suspensión da executividade do acordo da Comisión de Urbanismo e do Territorio de Extremadura do 15 de marzo de 2010 pola que se aprobaba definitivamente o PXM de El Gordo. A sala de instancia denegou a suspensión por Auto do 14 de decembro de 2012. Impugnado en reposición, o Auto do 28 de maio de 2013 estimaba parcialmente o recurso e acordaba: « 1) ESTIMAR parcialmente o recurso de reposición presentado pola Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Extremadura (ADENEX) contra o Auto do 14-12-2012. 2) SUSPENDER provisionalmente a execución da Resolución do 15-3-2010, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente o Plan Xeral Municipal de El Gordo, publicada no Diario Oficial de Extremadura con data do

En relación cos procesos de homologación indicados, as asociacións ecoloxistas impugnaron dúas resolucións urbanísticas. A primeira, a Resolución do 13 de xullo de 2011 da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente a homologación do Plan Xeral Municipal de El Gordo, para a súa adecuación aos preceptos modificados da LSOTES (disposición adicional única da Lei 9/2011, do 29 de marzo). A segunda, a Resolución do 28 de xullo de 2011 da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente a homologación do PIR denominado *Complejo Turístico, de Saúde, Paisaxístico e de Servizos Marina Isla de Valdecañas*.

A nosa pretensión coa redacción deste artigo foi esmiuzar e tentar ordenar as argumentacións vertidas polas partes e nos pronunciamentos xudiciais, de maneira descritiva centrándonos nas dúas resolucións máis relevantes: o Auto da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Extremadura do 30 de xuño de 2020, polo que se declaraba a imposibilidade material parcial de execución da sentenza nos seus propios termos; e a censura casacional que dá lugar á STS do 9 de febreiro de 2022 que decretaba a súa nulidade, xa que acordaba “*a conservación do hotel, vivendas, campo de golf e instalacións que actualmente están construídas e en funcionamento*”, que deberán ser demolidas como o resto das obras e instalacións a que se refire o punto III da parte dispositiva do Auto do 30 de xuño de 2020.

Así, analizaremos, en primeiro termo, as cuestións relativas ao Proxecto de Interese Rexional (PIR) de Villacañas aprobado polo Decreto 55/2007, do 10 de abril (II), daremos conta da validación lexislativa na fase declarativa mediante a reforma da lexislación urbanística extremeña (III), e abordaremos a cuestión da imposibilidade material de execución das decisións xudiciais (IV).

2 Sobre o Proxecto de Interese Rexional (PIR) de Valdecañas. As SSTSX de Extremadura do 9 de marzo de 2011 e as SSTS do 29 de xaneiro de 2014

No caso que examinamos, atopámonos cunha singular trepia que se apoia en tres elementos concorrentes.

En primeiro termo, a proliferación dos proxectos de interese rexional (PIR) como título habilitante para realizar “*actuacións urbanísticas*” enmascaradas nun instrumento de ordenación territorial.

25-5-2010, exclusivamente en relación coa ordenación do sector SE-05, correspondente ao sector de solo urbanizable “Marina Isla de Valdecañas” que provén do anterior Proxecto de Interese Rexional. 3) Inscribir no Rexistro da Propiedade, respecto dos predios afectados, a interposición deste recurso contencioso-administrativo. 4) As anteriores medidas cautelares non producirán efecto ata que se preste caución por importe de 41.000.000 euros. A caución poderá constituírse en diñeiro efectivo, mediante aval solidario de duración indefinida e pagadoiro a primeiro requirimento emitido por entidade de crédito ou sociedade de garantía recíproca ou por calquera outro medio que garanta a inmediata dispoñibilidade da cantidade exixida. Non serán admisibles as fianzas persoal ou hipotecaria ao non garantir a inmediata dispoñibilidade da cantidade exixida. 5) Non procede a medida cautelar de anotación no Rexistro da Propiedade da prohibición de gravar e dispor sobre os predios afectados. 6) Sen facer especial pronunciamento respecto ás custas procesuais causadas». Impugnado o auto parcialmente estimatorio pola representación da Junta de Extremadura pola STS do 27 de marzo de 2014 (ROX: STS 1276/2014 – ECLI:ES:TS:2014:1276, relator: Eduardo Calvo Rojas), desestimábase o recurso.

En segundo termo, os problemas de execución das sentenzas anulatorias dese tipo de PIR e das licenzas concedidas baixo ese título habilitante, que dan lugar á controversia sobre a execución da sentenza ou sobre a imposibilidade material da súa execución.

En terceiro termo, o recurso ás “*leis singulares*” para legalizar as actuacións realizadas baixo un título administrativo anulado polos tribunais ou, como sinalamos, para “*eludir*” ora en fase declarativa ora en fase executiva a execución das decisións xudiciais.

Nesa orde de cousas, o asunto da illa de Valdecañas ofrece unha singular peregrinaxe xurisdiccional, que conta con algunhas etapas ben diferenciadas e varias codas.

2.1 A etapa declarativa: a anulación do Decreto 55/2007, do 10 de abril, polas SSTSX de Estremadura número 195 e 196, do 9 de marzo de 2011. A súa confirmación pola STS do 29 de xaneiro de 2014

A primeira, a fase declarativa, articula as diversas impugnacións dos Proxectos de Interese Rexional de Valdecañas, aprobados polo Decreto 55/2007, do 10 de abril, polo que se aprobaba definitivamente o PIR promovido por Marina Isla de Valdecañas. O decreto autonómico impugnado e anulado habilitaba a recualificación e ordenación de terreos situados no encoro de Valdecañas, con destino á construción do “*Complejo Turístico, de Saúde, Paisaxístico e de Servizos Marina Isla de Valdecañas*”, nos termos municipais de *El Gordo* e *Berrocalejo*, na provincia de Cáceres. A disposición autonómica foi impugnada por dúas asociacións ecoloxistas, ditándose dúas sentenzas o 9 de marzo de 2011, polas que se anulaba o decreto impugnado.

A primeira, a STSXEST 195/2011, do 9 de marzo, estimaba o recurso interposto pola asociación ecoloxista ADENEX¹⁵.

A segunda, a STSXEST 196/2011, do 9 de marzo, estimaba, pola súa banda, o recurso interposto pola asociación Ecologistas en Acción¹⁶.

Estas sentenzas declararon a nulidade de pleno dereito deste e ordenaban a reposición dos terreos a que se refiren as mencionadas actuacións á situación anterior á aprobación deste PIR e dos actos que se tivesen executado con fundamento nel¹⁷.

¹⁵ Vid. STSX de Estremadura 195/2011, do 9 de marzo, ditada no procedemento ordinario 753/2007 (ROX: STSX EST 450/2011 – ECLI:ES:TSXEST:2011:450), interposto por ADENEX “sendo demandada A JUNTA DE ESTREMADURA, e comparecendo en calidade de partes codemandadas a mercantil ISLA VALDECAÑAS, SA”, e os CONCELLOS DE EL GORDO (CÁCERES) E BERROCALEJO (CÁCERES).

¹⁶ Vid. STSX de Estremadura 196/2011, do 9 de marzo (ROX: STSX EST 451/2011 – ECLI:ES:TSXEST:2011:451, relator: Olea Godoy).

¹⁷ A súa parte dispositiva estimaba o recurso contencioso-administrativo interposto ora por ADENEX ora por Ecologistas en Acción contra o Decreto do Consello de Goberno da Junta de Estremadura 55/2007, do 10 de abril, polo que se aproba definitivamente o Proxecto de Interese Rexional (PIR) promovido por “*Marina de Valdecañas, SA*”, consistente na recualificación e ordenación de terreos situados no encoro de Valdecañas, con destino á construción do “*Complejo Turístico, de Saúde, Paisaxístico e de Servizos Marina Isla de Valdecañas*”, nos termos municipais de *El Gordo* e *Berrocalejo*, na provincia de Cáceres; declarábase nulo de pleno dereito o mencionado decreto, e o Proxecto de Interese Rexional que neste se aproba definitivamente, por non estar axustados ao ordenamento xurídico; e, terceiro, ordenábase a reposición dos terreos a que se refiren as mencionadas actuacións á situación anterior á aprobación do dito proxecto e os actos que se tivesen executado con fundamento neste.

Esta orde de restauración ou de reposición dos terreos afectados parcialmente transformados pola actividade urbanizadora promovida pola mercantil indicada vai ser o *campo de Marte* dos problemas de execución de ambas as sentenzas nos seus propios termos.

Esas sentenzas da instancia foron confirmadas en casación por senllas sentenzas do Tribunal Supremo do 29 de xaneiro de 2014.

2.2 A fase executiva: os problemas de execución das STSX de Extremadura número 195 e 196, do 9 de marzo de 2011. A declaración da imposibilidade material parcial de execución. A censura casacional

A segunda, a fase executiva, articula os problemas de execución das dúas sentenzas do 9 de marzo de 2011 da Sala do Contencioso do TSX de Extremadura.

Estas son algunhas das pezas da problemática xurdida pola execución das sentenzas do 9 de marzo de 2011 ditadas pola Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura (en diante TSXEST) nos recursos 651/2007 e 753/2007, relativas ás obras de urbanización, edificacións e instalacións deportivas executadas ao abeiro do *Proxecto de Interese Rexional* (PIR) promovido pola mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A.

En principio, despréndese dos fundamentos das sentenzas que o pronunciamiento de nulidade e reposición dos terreos á situación anterior ten por obxecto a restauración da legalidade urbanística, que en atención á clasificación de solo non urbanizable de especial protección, imposta legalmente como consecuencia da integración na Rede Natura 2000, impedía a transformación urbanística levada a cabo ao abeiro do PIR¹⁸.

En consecuencia, a execución nos seus propios termos das sentenzas necesariamente implica a desaparición das instalacións, obras e actuacións de transformación urbanística realizadas. Só se exceptúa, conforme o disposto no artigo 105.2 da LCA, naqueles supostos de imposibilidade material da reposición ao estado anterior da transformación urbanística. Súmense as condicións previas que sobre prestación de garantías suficientes para responder do pagamento das indemnizacións debidas a terceiros de boa fe introduciu, coa reforma da LO 7/2015, do 21 de xullo, o apartado 3 do artigo 108 da LXCA¹⁹.

¹⁸ Un extenso estudo sobre esta, en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J., *Red Natura 200: Evaluación ambiental de planes y proyectos*, tese de doutoramento, Universidade da Coruña, A Coruña, 2021. Agradecemos aos profesores Pernas García e Sanz Larruga –directores da tese– e á autora as facilidades para a súa consulta antes de a súa publicación. Para o caso concreto de Valdecañas, VALENCIA MARTÍN, G., “Transformaciones urbanísticas en la red Natura 2000: El caso Valdecañas”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 45, 2020, pp. 177-196; ARIAS APARICIO, M.ªF., “La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000 (el caso de la isla del embalse de Valdecañas)”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n. 35, 2019, pp. 23-52; RAMOS MEDRANO, J.A., “Comentarios a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 sobre el Proyecto de Interés Regional «Isla de Valdecañas»”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 274, 2012, pp. 93-104.

¹⁹ A este respecto, EZQUERRA HUERVA, A., “Artigo 108”, cit., pp. 1801 e ss.

Promovida a execución das dúas sentenzas de 2011, a sala ditará o Auto do 30 de xuño de 2020, que determinará, como veremos máis adiante, a “*imposibilidade material parcial*” de executar a sentenza nos seus propios termos²⁰.

En efecto, o Auto do 30 de xuño de 2020, tras afirmar que non concurría a imposibilidade legal de executar as sentenzas (I), declaraba a “*imposibilidade material parcial de executar as sentenzas*” (II) e establecía unha determinada *forma de execución* destas.

En concreto, a execución debía realizarse da seguinte forma:

«1. *DEMOLICIÓN de todo o que se atopa en fase de estrutura ou non está terminado e en funcionamento.*

O segundo hotel planificado e o resto das vivendas que se ían construír deben ser demolidas e/ou non construídas. As vivendas terminadas que serven de oficina da promotora e de piso piloto serán tamén demolidas, salvo que por razóns de linde puidesen afectar á seguridade doutras vivendas.

Tamén serán demolidas as instalacións que, non sendo imprescindibles para o funcionamento das edificacións terminadas e en funcionamento, se atopen en fase de estrutura.

2. *REVEXETACIÓN. As plataformas existentes, que non foron urbanizadas, deberán restaurarse e revexetarse, eliminando as plataformas e os residuos que aparecen nelas.*

3. *A demolición deberá realizarse de maneira ordenada e programada co menor prexuízo para o medio ambiente e dará lugar á reposición do terreo a un estado que permita un proceso de rexeneración de bosque mediterráneo e supoña un claro beneficio para a flora e a fauna da ZEPA, debendo crearse un enclave e paisaxe similares aos protexidos na ZEPA.*

4. *A Junta de Estremadura deberá aprobar un plan ou programa de traballo para proceder á demolición e restauración acordadas. A Junta de Estremadura deberá aprobar este plan ou programa no prazo máximo de seis meses, comezando a partir do sexto mes as actuacións de adxudicación e a continuación os materiais de demolición.*

O plan de traballo para proceder á demolición, restauración e revexetación acordadas deberá ser comunicado á Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Estremadura, co fin de comprobar que se axusta á execución acordada e dispón de todas as medidas necesarias para evitar o menor prexuízo ao medio ambiente.

²⁰ ATSX de Estremadura do 30 de xuño de 2020 (ROX: ATSX EST 60/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:60*).

A adxudicación da demolición, restauración e revexetación deberá realizarse a unha empresa pública ou privada que dispoña da suficiente capacidade para realizar uns labores como os encomendados.

En aplicación da LXCA, correspóndelle á Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Estremadura o control das decisións administrativas que vaia adoptando a Junta de Estremadura en fase de execución.

5. Prohíbese a realización de novas edificacións na urbanización Marina Isla de Valdecañas.

6. Consérvase o hotel, as vivendas, o campo de golf e as instalacións que actualmente están construídas e en funcionamento.

IV PROGRAMA OU PLAN PARA PROTEXER O MEDIO AMBIENTE E MEDIDAS COMPENSATORIAS.

1. A Junta de Estremadura, con audiencia ás comunidades de propietarios do Complexo Residencial Sur, Centro e Norte de Isla Valdecañas, os concellos de El Gordo e Berrocalejo e as entidades demandantes Ecoloxistas en Acción-CODA e ADENEX, aprobará no prazo máximo de seis meses un programa ou plan que recolla as medidas propostas, eficaces e viables para a eliminación e minimización da posible afectación ao medio ambiente que se poida producir pola actividade humana, en coordinación co Plan de Xestión da ZEPA e o resto de avaliacións ambientais. O programa ou plan incluirá, co fin de poderen ser consideradas e valoradas nun único documento, as medidas que finalmente sexan aprobadas das agora propostas, as anteriores contempladas no PIR, nas avaliacións ambientais e no Plan de Xestión da ZEPA para a zona de Marina Isla de Valdecañas. As medidas deberán analizarse de xeito individual para comprobar que realmente son eficaces para reducir o impacto da urbanización e deberá pórse especial atención nas medidas para paliar a eutrofización do encoro e a rexeneración de bosque mediterráneo.

Este programa ou plan deberá conter de maneira individualizada a medida, o custo e as persoas responsables da súa execución, así como o pagamento, o mantemento e o calendario para a súa realización.

Deberá prestarse especial atención ao Plan de vixilancia ambiental que se contiña na declaración de impacto ambiental, coa obriga de contar con, polo menos, dous axentes ou gardas permanentes na zona que controlarán o cumprimento do plan que se aprobe, as determinacións que xa constaban na declaración de impacto ambiental e a execución exacta do acordado.

En último caso, a execución, pagamento e comprobación das medidas e o seu funcionamento corresponderanlle á Junta de Estremadura.

2. En aplicación da LXCA, correspóndelle á Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Estremadura o control das decisións administrativas que vaia adoptando a Junta de Estremadura en fase de execución.

A Administración comunicará todos os avances na execución e solicitaranse todos os informes que sexan precisos para o control da execución.

Solicitarase un informe anual do cumprimento das medidas do plan para comprobar o cumprimento exacto e preciso das medidas adoptadas.

3. As estacións depuradoras da urbanización e dos municipios de El Gordo e Berrocalejo deberán pórse en funcionamento o máis axiña posible ao estaren xa construídas.

A Junta de Estremadura, o Concello de El Gordo e o Concello de Berrocalejo deberán, no prazo máximo de tres meses, realizar cantas actuacións administrativas e materiais sexan precisas para que as estacións depuradoras estean a funcionar».

E, por último, na súa epígrafe V (Indemnizacións a favor de Ecoloxistas en Acción-CODA e ADENEX) establecíase unha indemnización substitutoria a prezo global para as dúas asociacións ecoloxistas recorrentes por importe de 250.000 euros a cada unha, pola imposibilidade material parcial de executar nos seus propios termos a decisión das sentenzas.

Interposto recurso de casación contra o auto precitado, foi estimado pola STS 162/2022, do 9 de febreiro.

As partes contra as que se recorreu promoveron o correspondente incidente de nulidade de actuacións contra a sentenza, alegando diversas cuestións de orde procesual e substantiva, ao abeiro do artigo 241 da LOPX, que foi desestimado polo ATS do 8 de abril de 2022.

2.3 Unha segunda parte da fase executiva: a execución como consecuencia da censura casacional da STS 162/2022, do 9 de febreiro: o ATX do 16 de marzo de 2022

Recibida a STS 162/2022, do 9 de febreiro, a Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Estremadura ditou o Auto do 16 de marzo de 2022.

No que nos interesa para estes efectos, declaraba a súa parte dispositiva que:

«1. Non corresponde fixar indemnización ás dúas asociacións ecoloxistas ao proceder a execución das sentenzas nos seus propios termos.

2. *A Junta de Extremadura deberá aprobar un plan de demolición no prazo máximo de oito meses contado desde a notificación deste auto á Avogacía Xeral da Junta de Extremadura, conforme o indicado no fundamento de dereito cuarto deste auto*²¹.

3. *A Junta de Extremadura deberá designar un concreto órgano administrativo e titular deste que coordinará os labores de execución entre os distintos órganos administrativos e que será o órgano encargado da execución na súa relación coa sala. Esta comunicación farase no prazo de dez días desde a notificación deste auto».*

Contra o citado auto recorreron en reposición as seguintes representacións procesuais: a) as tres comunidades de propietarios do complexo residencial (sur, centro, norte) de Isla Valdecañas; b) a Junta de Extremadura; c) os concellos de El Gordo e Berrocalejo²²; d) a sociedade Marina Isla de Valdecañas, SA; e e) a sociedade Golf Valdecañas, SA.

O recurso foi desestimado polo Auto do 3 de maio de 2022²³.

Emporiso, tanto o Auto do 16 de marzo como o do 3 de maio de 2022 foron impugnados en casación, impugnación casacional que deu lugar ao recurso de casación 5758/2022. Mediante providencia do 18 de maio de 2023, inadmitiuse a trámite o recurso de casación.

Signala a providencia como motivos de inadmisión a trámite do recurso de casación interposto pola representación da Junta de Extremadura e as dúas mercantís indicadas ao abeiro do artigo 90.4 b), en relación co artigo 89.2 f) e 90.4 d) da LXCA, o seguinte:

²¹ Establece o FX cuarto do auto que procedía adaptar o disposto nos números 2, 3 e 4 do punto III e o punto IV da parte dispositiva do Auto do 30 de xuño de 2020, en canto non se opoñan ao pronunciamento do TS. *Mantense o entón acordado coas seguintes modificacións: 1. Concédesele á Junta de Extremadura o prazo de oito meses para que realice un novo plan ou programa que considere todas as medidas que implica a demolición total do complexo Marina Isla de Valdecañas. O prazo de oito meses fíxase en atención á complexidade, variedade e numerosas medidas a adoptar en fase de execución que inclúen desde a forma de executar a demolición, as fases, os procedementos de adjudicación, o desaloxo das vivendas, hotel e demais instalacións, a xestión de residuos e as disposicións orzamentarias necesarias. 2. O plan de demolición, con audiencia ás Comunidades de Propietarios do Complexo Residencial Sur, Centro e Norte de Isla Valdecañas, os concellos de El Gordo e Berrocalejo e as entidades demandantes Ecoloxistas en Acción-CODA e ADENEX, deberá estar elaborado no prazo máximo de oito meses. 3. O plan deberá incluír un calendario das distintas fases de demolición e tempo previsto para a súa realización. A Junta de Extremadura poderá manter o anterior plan, en todo o que non sexa incompatible co pronunciamento do TS, e incluír as novas fases de demolición. As medidas de execución deberán comezar o máis axiña posible a partir da aprobación e resolución de todas as controversias que poidan xurdir en relación co plan por esta sala de xustiza. 4. O plan deberá incluír todas as medidas e necesidades de demolición, revexetación, adjudicacións, xestión de residuos, declaracións de impacto ambiental, etc., que sexan precisas para a demolición total do complexo. O plan deberá conter nun único documento de maneira individualizada a medida, o custo, as persoas responsables da súa execución ou procedemento de adjudicación e o calendario e o tempo para a súa realización. Deberá incluír as previsións e medidas para deixar libre de persoas e usuarios todas as vivendas, hotel, campo de golf e instalacións, para proceder á execución das sentenzas que anularen o PIR e os demais instrumentos de planeamento urbanístico, incluíndo no calendario de fases cando se procederá ao desaloxo. Tamén deberá conter as previsións, modificacións e disposicións orzamentarias necesarias para a execución da demolición conforme a decisión da sentenza do TS. 5. Correspóndelle á Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Extremadura o control e aprobación definitiva do plan que elabore a Junta de Extremadura, así como a resolución das discrepancias que poidan xurdir entre as partes. 6. Poderanse conservar aquelas instalacións, como as estacións depuradoras, que constitúan un claro beneficio ambiental e dean servizo ás augas residuais de El Gordo e Berrocalejo, as cales non foron rexeitadas polas asociacións demandantes. 7. A Junta de Extremadura deberá designar un concreto órgano administrativo e titular deste que coordinará os labores de execución entre os distintos órganos administrativos e que será o órgano encargado da execución na súa relación coa sala. Esta comunicación farase no prazo de dez días desde a notificación deste auto.*

²² Que en determinados procedementos encomendaran a súa representación á Deputación Provincial de Cáceres.

²³ A representación da sociedade Marina Isla de Valdecañas presentou un recurso de aclaración que foi desestimado por Auto do 12 de maio de 2022.

«1) incumprir ambos os recursos os requisitos establecidos no artigo 89.2 LXCA para o escrito de preparación, concretamente: falta de fundamentación suficiente, con singular referencia ao caso, da concorrencia dos supostos previstos no artigo 88.2 b), c) e g) LXCA –invocados pola Junta de Estremadura–, que permiten apreciar o interese casacional obxectivo e a conveniencia dun pronunciamento da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo, tendo en conta os criterios xa sentados por esta sala na invocación dos ditos supostos (por todos, AATS do 26 de abril de 2019 –RQ 124/2018– e do 12 de decembro de 2017 –RC 4535/2017–), sen que, en particular e respecto da invocación que ambos os recursos fan do artigo 88.3 a) LXCA –no caso do recurso preparado polas mercantís, a pesar de non terse identificado o artigo concreto LXCA, reproducése o seu enunciado–, xustificasen o presuposto para que opere a presunción establecida no dito precepto, tendo en conta que, para fundamentar o interese casacional, desde a perspectiva do devandito precepto non basta coa mera afirmación de que non existe xurisprudencia sobre as normas que se citan como infrinxidas, senón que a parte deberá dar un paso máis, pondo tal aseveración en relación coas circunstancias do caso litixioso e razoando en que aspectos, sobre que matices ou desde que perspectiva non existe doutrina xurisprudencial, como tampouco é suficiente alegar a inexistencia de precedentes xurisprudenciais que resolvan un caso singular idéntico nos seus aspectos fácticos e circunstanciados ao suscitado no recurso de casación concernido (por todos, ATS do 10 de xullo de 2020 –RQ 110/2020–); e 2) carencia de interese casacional obxectivo nos termos nos que foron preparados os recursos, tendo en conta, ademais, que as alegacións dos recorrentes insisten en defender a imposibilidade material de execución das sentenzas, cando a nosa sentenza do 9 de febreiro de 2022 citada, ao dar resposta á cuestión de interese casacional a este respecto suscitada neste mesmo asunto litixioso, expresamente declara que “(...) non cabe apreciar imposibilidade material de execución das correspondentes sentenzas, respecto de todo o que xa foi construído, pola afectación de intereses de carácter socioeconómico ou doutra índole”. Nesta orde de cousas, non resulta pertinente reabrir un debate que se pechou nas sentenzas de cuxa execución se trata».

Regap



ESTUDIOS

2.4 Unha terceira fase: o recurso de amparo

Quedaba pendente na actualidade de resolver, ademais, o recurso de amparo número 3934-2022 ante o Tribunal Constitucional, que foi interposto pola representación procesual das tres Comunidades de Propietarios do Complexo Residencial Norte, Centro e Sur e Isla Valdecañas contra a STS 162/2022, do 9 de febreiro, no recurso de casación 8128/2020, así como contra o Auto do 8 de abril de 2022, que inadmitía a trámite o incidente de nulidade de actuacións interposto contra esta, que foi admitido a trámite polo ATC 151/2022, do 16 de novembro.

O Auto de admisión do 16 de novembro de 2022 conta con dous votos particulares, interesando a súa inadmisión por carecer da relevancia constitucional exixida pola doutrina constitucional.

2.5 As actuacións conexas

Baixo este título, referímonos basicamente a dúas cuestións conexas. En primeiro termo, as impugnacións dos acordos relativos ás homologacións tanto dos PIR como dos correspondentes PXM como consecuencia da habilitación ofrecida pola reforma da LSOTES pola Lei 9/2011, do 29 de marzo. En segundo termo, as impugnacións directas dos instrumentos de planeamento.

Respecto ás primeiras, cabe sinalar como, a consecuencia da aprobación da adicional primeira da Lei 9/2011, do 29 de marzo, de reforma da lei do solo de Extremadura, que establecía un suposto de homologación dos “instrumentos de ordenación do territorio e de ordenación urbanística, a Sala do Contencioso-Administrativo se tivo que pronunciar sobre diversos acordos que “homologaban” estas actuacións de transformación urbanística.

Ao coñecer destes recursos, a Sala do Contencioso-Administrativo elevou a cuestión de constitucionalidade en relación coa reforma da LSOTES.

Unha vez estimada a cuestión de constitucional pola STC 134/2019, do 13 de novembro, ditáronse as correspondentes sentenzas estimatorias dos recursos.

Así, a STSX de Extremadura 59/2020, do 18 de febreiro, ditada no recurso 1463/2011, estimaba o recurso contencioso-administrativo interposto pola representación procesual de Ecologistas en Acción-CODA, e anulaba a Resolución do 13 de xullo de 2011 da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura pola que se aproba definitivamente a homologación do Plan Xeral Municipal de El Gordo, para a súa adecuación aos preceptos modificados da LSOTES (disposición adicional única da Lei 9/2011, do 29 de marzo)²⁴.

A STSX de Extremadura 66/2020, do 18 de febreiro, estimaba o recurso promovido pola representación procesual de Ecologistas en Acción-CODA e anulaba a Resolución do 28 de xullo de 2011 da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura pola que se aproba definitivamente a homologación do *Proxecto de Interese Rexional denominado Complexo Turístico, de Saúde, Paisaxístico e de Servizos Marina Isla de Valdecañas*²⁵.

E, por último, a STSX de Extremadura 67/2020, do 18 de febreiro, estimaba o recurso promovido pola representación procesual de ADENEX, e anulaba a Resolución do 28 de xullo de 2011 da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio da Junta de Extremadura pola que se aprobaba definitivamente a homologación do PIR denominado *Complexo Turístico, de Saúde, Paisaxístico e de Servizos Marina Isla de Valdecañas*, e a Resolución do 13 de xullo de 2011 da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio pola

²⁴ Vid. STSX de Extremadura 59/2020, do 18 de febreiro (ROX: STSX EST 111/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:111).

²⁵ Vid. STSX de Extremadura 66/2020, do 18 de febreiro (ROX: STSX EST 112/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:112).

que se aprobaba definitivamente a homologación do PXM de El Gordo para a súa adecuación aos preceptos modificados da LSOTES²⁶.

Respecto ás segundas, a Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Estremadura tivo que pronunciarse sobre a impugnación das modificacións do planeamento urbanístico na zona²⁷.

Así, no recurso promovido por Ecologistas en Acción-CODA contra o acordo plenario do Concello de El Gordo adoptado en sesión do 26 de abril de 2013 que confirmaba en reposición o recurso interposto contra o acordo plenario do Concello de El Gordo, do 11 de marzo de 2013, polo que se aprobaba definitivamente a modificación puntual do PXM de El Gordo, que introducía como normativa municipal propia o desenvolvemento pormenorizado do sector SE-05, denominado no plan como “PIR Marina Isla de Valdecañas”, a STSX de Estremadura 81/2020, do 25 de febreiro, estimaba o recurso xa que a indicada modificación puntual incluía a transformación urbanística executada ao abeiro do anulado PIR de Valdecañas²⁸.

E a STSX de Estremadura 80/2020, do 25 de febreiro, estimaba o recurso contencioso interposto por ADENEX contra a Resolución, do 15 de marzo de 2010, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Estremadura pola que se aproba definitivamente o PXM de El Gordo, no que se refire á ordenación urbanística do sector SE-05 Marina Isla de Valdecañas²⁹.

E nunha argumentación común que se estende nos diversos pronunciamentos que apuntamos neste arquipélago de pronunciamentos sobre Isla de Valdecañas, establecía que:

²⁶ Vid. STSX de Estremadura 67/2020, do 18 de febreiro (ROX: STSX EST 110/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:110).

²⁷ Interesouse por parte da representación de ADENEX a suspensión da Resolución da Comisión de Urbanismo e do Territorio de Estremadura do 15 de marzo de 2010, pola que se aproba definitivamente o Plan Xeral Municipal de El Gordo (recurso contencioso-administrativo 1044/2010). A parte actora interesou a suspensión do acordo, así como a adopción doutras medidas cautelares, entre as que se atopaba a anotación preventiva do recurso. Inicialmente, foi denegada polo ATSX de Estremadura do 14 de decembro de 2021, que foi impugnado en reposición pola representación de ADENEX, estimándose parcialmente polo ATSX de Estremadura do 29 de marzo de 2023. A súa parte dispositiva acordaba “ 1) *ESTIMAR parcialmente o recurso de reposición presentado pola Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Extremadura (ADENEX) contra o Auto do 14-12-2012.* 2) *SUSPENDER provisionalmente a execución da Resolución do 15-3-2010, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Estremadura, pola que se aproba definitivamente o Plan Xeral Municipal de El Gordo, publicada no Diario Oficial de Estremadura con data do 25-5-2010, exclusivamente en relación coa ordenación do sector SE-05, correspondente ao sector de solo urbanizable “Marina Isla de Valdecañas” que provén do anterior Proxecto de Interese Rexional.* 3) *Inscribir no Rexistro da Propiedade, respecto dos predios afectados, a interposición deste recurso contencioso-administrativo.* 4) *As anteriores medidas cautelares non producirán efecto ata que se preste caución por importe de 4.1.000.000 euros (...).* 5) *Non procede a medida cautelar de anotación no Rexistro da Propiedade da prohibición de gravar e dispor sobre os predios afectados.* 6) *Sen facer especial pronunciamento respecto ás custas procesuais causadas*”. Impugnado o auto en casación pola representación da Junta de Estremadura, deu lugar ao recurso 2540/2013, que foi desestimado pola STS do 27 de marzo de 2014 (ROX: 0 STS 1276/2014 – ECLI: É: TS: 2014:1276, relator: Calvo Rojas).

²⁸ Vid. STSX de Estremadura 81/2020, do 25 de febreiro (ROX: STSX EST 121/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:121).

²⁹ Vid. STSX de Estremadura 80/2020, do 25 de febreiro (ROX: STSX EST 120/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:120). E sinalaba no seu FX quinto.- *As últimas precisións que facemos refírense ao obxecto do proceso e ao pronunciamento anulatorio da sentenza. En canto ao obxecto, acadimos ao escrito de interposición que delimita a actuación administrativa impugnada pola parte actora. Neste caso, é a Resolución do 15 de marzo de 2010, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Estremadura, pola que se aproba definitivamente o Plan Xeral Municipal de El Gordo, publicada no DOE con data do 25 de maio de 2010. Loxicamente, a nulidade afecta ao conxunto de actuacións administrativas que forman parte do procedemento administrativo ata chegar á resolución mencionada que pon fin ao procedemento. Respecto ao pronunciamento anulatorio, comprobamos que a discusión do PXM de El Gordo versa sobre os terreos que forman parte do sector SE-05, referido ao complexo turístico Marina Isla de Valdecañas, sen que realmente se impugnen o resto das disposicións e normativa que contén o PXM. Polo tanto, anúlase a resolución no que se refire á ordenación urbanística do sector SE-05 Marina Isla de Valdecañas.*

«O PXM agora impugnado inclúe unha transformación urbanística que non é compatible coa normativa estatal nin autonómica. O Real decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo, só permite alterar a delimitación dos espazos naturais protexidos ou dos espazos incluídos na Rede Natura 2000, reducindo a súa superficie total ou excluindo terreos destes, cando así o xustifiquen os cambios provocados neles pola súa evolución natural, cientificamente demostrada. A alteración deberá someterse a información pública, que no caso da Rede Natura 2000 se fará de forma previa á remisión da proposta de descatalogación á Comisión Europea e a aceptación por esta de tal descatalogación. Fóra deste procedemento, e coas condicións legais establecidas, o que daría lugar á desprotección destes terreos, non é posible a transformación urbanística dun espazo que forma parte da Rede Natura 2000, pois esta transformación urbanística é incompatible cos valores ambientais e paisaxísticos que son obxecto de protección neste tipo de terreos. O mesmo cabe dicir se acudimos á regulación contida nos artigos 11 e 18 da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura».

E os anteriores pronunciamentos remitían para a súa execución a que a forma de execución desta sentenza se realizará do mesmo xeito que se determine no asunto 17/2014, que versa sobre a execución das sentenzas da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura do 9 de marzo de 2011, n. de Recurso: 561/2007, n. de Resolución: 196/2011; e do 9 de marzo de 2011, n. de Recurso: 753/2007, n. de Resolución: 195/2011.

3 Sobre a validación legislativa mediante unha lei singular de reforma do artigo 11.3.1 b) da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, introducida pola Lei 9/2011, do 29 de marzo. Cuestión de constitucionalidade e STC 134/2019, do 13 de novembro

No caso examinado, ante os procedementos xudiciais promovidos polas dúas asociacións ecoloxistas indicadas, pretendeuse por parte da CA de Extremadura “regularizar” ou “legalizar” a situación das actuacións de transformación urbanística levadas a cabo na illa de Valdecañas.

As actuacións de “transformación urbanística” que se estaban executando na zona afectada pola “comunitarizada” Rede Natura 2000, que foran anuladas nos pronunciamentos xudiciais de 2020, pretendéronse “validar” mediante o mecanismo dunha “lei singular”.

Así, acúdiuse neste caso para promover a reforma da lexislación autonómica urbanística coa finalidade de facer un “uso urbanístico compatible” coa inclusión

dun terreo na Rede Natura 2000, de modo que non quedase vinculada e regradada a súa clasificación como “*solo non urbanizable*” nin a imposibilidade de ser obxecto de “*transformacións urbanísticas*” sempre que estivese condicionada á “*preservación dos valores ambientais*” afectados.

A mirada especular do estado de execución da transformación urbanística realizada na illa de Valdecañas estaba presente na finalidade da reforma da lexislación do solo estremeña.

Procedeuse á reforma do artigo 11.3.1 b) da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura (LSOTE de 2001 en diante), realizada pola Lei 9/2011, do 29 de marzo. O precepto, reformado con esa finalidade, dispuña que:

«A mera inclusión duns terreos na rede ecolóxica Natura 2000 non determinará, por si soa, a súa clasificación como solo non urbanizable, podendo ser obxecto dunha transformación urbanística compatible coa preservación dos valores ambientais necesarios para garantir a integridade da área, e comprendendo unicamente os actos de alteración do estado natural dos terreos que expresamente se autoricen no correspondente procedemento de avaliación ambiental».

E a adicional primeira da Lei 9/2011, do 29 de marzo, establecía nesta ocasión un primeiro suposto de homologación dos “*instrumentos de ordenación do territorio e de ordenación urbanística*” vixentes á entrada en vigor da lei de reforma. Facíao nestes termos:

«Disposición adicional única. Homologación.

1. Os instrumentos de ordenación do territorio e de ordenación urbanística vixentes á data de entrada en vigor desta lei poderán ser homologados a fin de que incorporen a declaración da súa adecuación a preceptos da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, modificados tras a súa entrada en vigor por esta ou outras reformas anteriores.

2. A homologación dos instrumentos de ordenación territorial e urbanística poderá ser promovida en calquera momento de acordo coas seguintes regras:

a) O procedemento de homologación dos instrumentos de ordenación urbanística poderá ser iniciado a instancia dos concellos mediante solicitude presentada ante a dirección xeral competente en materia de urbanismo e ordenación do territorio.

b) O procedemento de homologación dos instrumentos de ordenación do territorio poderá ser iniciado de oficio polo conselleiro competente en materia de ordenación territorial e urbanística. No caso dos proxectos de interese rexional de iniciativa particular será necesaria a solicitude previa polo promotor.

3. Iniciado o procedemento de homologación, o órgano urbanístico e de ordenación do territorio competente acordará o seu sometemento a información pública por

prazo de quince días mediante a publicación dun anuncio de inicio do procedemento de homologación no Diario Oficial de Extremadura.

4. Á luz das alegacións que, se é o caso, fosen formuladas, a Administración promotora destas pronunciarase sobre elas e remitirá o expediente á Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, que aprobará ou desestimará a homologación do instrumento correspondente.

5. O prazo máximo para notificar o acordo que poña fin ao procedemento de homologación será de dous meses, contados desde o seu inicio ou solicitude, transcorrido o cal sen que se tivese notificado resolución expresa, a homologación entenderase desestimada.

6. O instrumento de ordenación territorial ou urbanística debidamente homologado será depositado no rexistro administrativo habilitado pola consellería competente en materia de ordenación territorial e urbanística.

A continuación, o acordo de homologación será publicado no Diario Oficial de Extremadura con indicación expresa de terse procedido ao depósito».

A reforma do citado precepto e da adicional primeira da Lei de 2011 –que afectaba ao vórtice da execución da resolución das sentenzas dos PO 1285/2011, 1463/2011 e 1375/2011– provocou que se expuxese, por parte da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Extremadura, a correspondente cuestión de constitucionalidade respecto á reforma operada da LSOTE de 2001 pola Lei 9/2011, do 29 de marzo.

A cuestión de constitucionalidade elevouse ao considerar que o reformado artigo 11.3.1 b), segundo parágrafo, da LSOTE de 2001 era incompatible coa normativa básica estatal que naquel momento estaba vixente, o artigo 12.2 do Real decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo (TRLR de 2008).

Sobre este precepto, cómpre advertir que a STC 134/2019, do 13 de novembro, declarou a inconstitucionalidade da dita modificación normativa, estimando parcialmente a cuestión presentada pola sala de instancia. A sentenza desestima os argumentos segundo os cales a normativa nacional e europea, reguladora da Rede Natura 2000, non impón que os terreos incluídos nela queden necesariamente á marxe da transformación urbanística.

Respecto diso, o Tribunal Constitucional, en relación co artigo 12.2 a) TRLR 2008, sinala que:

«Do teor literal deste precepto, en conexión co recoñecemento dun alto valor ecolóxico aos terreos Rede Natura 2000 pola lexislación –europea e nacional– da natureza, colíxese que os citados terreos Rede Natura 2000 deben quedar preservados da transformación urbanística; isto é, deben permanecer en situación de solo rural excluído do proceso de urbanización, debendo o planificador urbanístico

adoptar, se é o caso, a técnica urbanística que resulte máis idónea e adecuada para tal fin (clasificación como solo non urbanizable ou equivalente)».

Engade, en relación co artigo 13 do TRLS 2008, que estes terreos da Rede Natura 2000 “non só deben manterse como “excluídos” da súa transformación pola actuación urbanística, senón que, dentro da situación do solo rural, deben ser encadrados na categoría de maior nivel de protección [por imperativo da lexislación sectorial da natureza á que remite o artigo 12.2 a) TRLS 2008], fronte á categoría residual ou común [artigo 12.2 b)]”.

Refírese tamén o Tribunal Constitucional á interpretación auténtica polo lexislador estatal do que constitúe “transformación urbanística”.

Sinala que o artigo 14.1 a) do TRLS 2008 dispón, para estes efectos, que “as [actuacións] de nova urbanización [...] supoñen o paso dun ámbito de solo rural ao de urbanizado para crear, xunto coas correspondentes infraestruturas e dotacións públicas, unha ou máis parcelas aptas para a edificación ou uso independente”, o que pon de manifesto que a actuación urbanística de transformación o que persegue non é preservar, senón cambiar o destino dos solos e destinalos á súa urbanización.

Isto supón que os terreos integrados na Rede Natura 2000 deben permanecer nunha situación urbanística compatible co réxime de especial protección derivado da lexislación sectorial ambiental.

Finalmente, o Tribunal Constitucional sinala que non enerva a súa conclusión de contravención polo artigo 11 da Lei 15/2001 do disposto no artigo 12.2 a) TRLS o feito de que a norma autonómica supedita a transformación urbanística a que sexa “compatible coa preservación dos valores ambientais necesarios para garantir a integridade da área, e comprendendo unicamente os actos de alteración do estado natural dos terreos que expresamente se autoricen no correspondente procedemento de avaliación ambiental”³⁰.

Por tanto, advírtese que se deducen claramente unhas regras mínimas que se sintetizan da maneira seguinte: i) débese preservar o solo ambientalmente protexido da súa transformación mediante a urbanización; ii) defínense unhas inclusións en concepto de mínimos; iii) a utilización dos terreos con valores ambientais protexidos pola lei queda supeditada imperativamente a preservar eses valores; e iv) só son admisibles as alteracións do estado natural dos terreos protexidos se están expresamente autorizados pola lexislación de protección aplicable.

4 Sobre a imposibilidade de execución das decisións nos seus propios termos: da imposibilidade parcial

A execución dos pronunciamentos xudiciais non vai ser unha tarefa sinxela. É certo que a sala de instancia descarta a imposibilidade legal de execución das sentenzas

³⁰ Vid. VALENCIA MARTÍN, G., “Jurisprudencia constitucional: la ley catalana del cambio climático”, García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Centro de Investigacións Enerxéticas, Ambientais e Tecnolóxicas (CIEMAT); Centro Internacional de Estudos de Dereito Ambiental (CIEDA), Madrid, 2020, pp. 403 e ss. E ARIAS APARICIO, F., “Extremadura: vía para la protección de los espacios naturales”, García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales, 2020*, Centro de Investigacións Enerxéticas, Ambientais e Tecnolóxicas (CIEMAT); Centro Internacional de Estudos de Dereito Ambiental (CIEDA), Madrid, 2020, pp. 1106 e ss.

cando sinala que “Ao ser inconstitucional este precepto, vólvese á redacción orixinal que xa fora analizada na fundamentación das anteriores sentenzas, non sendo posible a transformación urbanística no solo onde se realiza”³¹.

Non é necesario insistir nesta cuestión. Non era posible, *ex novo*, a transformación urbanística da zona coa redacción orixinal da LSOTE de 2001.

Xa foi axuizada nas anteriores sentenzas do TSX de Extremadura e do TS, e segue sen ser posible esta transformación urbanística ao abeiro dunha norma declarada inconstitucional ao ser contraria á lexislación básica estatal. Tanto o TRLS de 2008 como a LSRU de 2015³² só permiten alterar a delimitación dos espazos naturais protexidos ou dos espazos incluídos na Rede Natura 2000 reducindo a súa superficie total ou excluindo terreos destes cando así o xustifiquen os cambios provocados neles pola súa evolución natural, cientificamente demostrada.

A súa alteración deberá someterse a información pública, que no caso da Rede Natura 2000, materialmente “comunitarizada”, se fará de forma previa á remisión da proposta de descatalogación á Comisión Europea e, se é o caso, a súa aceptación por esta. Fóra deste procedemento, e coas condicións legais establecidas, non é posible a transformación urbanística dun espazo que forma parte da Rede Natura 2000, dado que aquela é incompatible cos valores ambientais e paisaxísticos que son obxecto de protección neste tipo de terreos.

Sínálase, ademais, como o artigo 45 da Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade (actualmente artigo 46), non pode interpretarse de maneira illada e separada do resto do ordenamento xurídico.

Os preceptos antes citados da normativa básica estatal e a regulación da propia LSOTE de 2001, antes da reforma operada pola Lei 9/2011, do 29 de marzo, non permitían a “transformación urbanística” que se executou nun espazo natural protexido e, mesmo cando se recoñece a dificultade da súa execución, concluía que non concurría a “imposibilidade legal” de executar a sentenza³³.

Situámonos, polo tanto, na execución de sentenzas que ordenan a restauración da legalidade urbanística vulnerada pola *transformación urbanística* levada a cabo en terreos que, en razón da clasificación de solo non urbanizable de especial protección, imposta legalmente como consecuencia da integración na Rede Natura 2000, non poden ser obxecto dese tipo de intervención urbanística. A execución nos seus propios termos das sentenzas examinadas necesariamente implica a desaparición das instalacións, obras e actuacións de transformación urbanística realizadas.

³¹ O obxecto da actuación administrativa era incorporar a transformación urbanística anulada polas sentenzas do TSX de Extremadura e do TS ao abeiro da nova regulación do artigo 11.3.1.b), parágrafo segundo da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, na redacción introducida pola Lei 9/2011, do 29 de marzo, así como mediante o denominado procedemento de “homologación” do PIR.

³² Aprobada polo Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro.

³³ Razóase seguidamente sobre a responsabilidade e obriga de facer da Junta de Extremadura, concluíndo que: “A Administración ao aprobar o PIR Marina Isla de Valdecañas actuou como se a protección do terreo non existise e decidiu transformar urbanisticamente o solo como se de solo sen protección ningunha se tratase, adoptando unha decisión fóra da orde ou común modo de obrar. A actuación administrativa non era conforme a dereito ao non actuar a Junta de Extremadura como a primeira e eficaz garante do ordenamento ambiental e urbanístico”.

Esa execución nos seus propios termos só se exceptúa, conforme o artigo 105.2 da LXCA, naqueles supostos nos que se acreditase a súa “*imposibilidade material*”. Ao discutirse no incidente de execución, unha das cuestións que devén en determinante é precisar se cabe apreciar esa “*imposibilidade material*” de demoler as construcións erixidas, cando esa execución –demolición– afectaría seriamente a outros “*intereses de carácter socioeconómico ou doutra índole*”, pero sempre que quedase debidamente garantida a integridade ambiental. Esta é, a grandes trazos, a cuestión de interese casacional que se precisa no Auto de admisión do 6 de maio de 2021³⁴.

Imos ver a continuación que o problema vén orixinado neste caso porque, nos autos de execución do tribunal de instancia, a pesar de decretarse a demolición de boa parte das obras, se decide salvar o hotel, as vivendas, o campo de golf e as instalacións que actualmente están construídas e en funcionamento, apelando a esa imposibilidade de executar parcialmente o contido da decisión.

A parte recorrente sostén que non concorren as circunstancias de imposibilidade material que xustifiquen o mantemento e non demolición de tales actuacións de transformación urbanística construídas e en funcionamento, e a iso concrétese a cuestión de interese casacional, o que nos sitúa ante a interpretación e alcance que deba darse á previsión do artigo 105.2 –e co artigo 108.3 na tremoia– da LRXCA sobre a imposibilidade material de executar as sentenzas ditadas no recurso contencioso-administrativo e a súa aplicación ao caso.

Imos ver en primeiro lugar as decisións de execución do tribunal de instancia e en segundo lugar as decisións en censura casacional do Tribunal Supremo³⁵.

Regap



ESTUDIOS

³⁴ Vid. ATS do 6 de maio de 2021 (ROX: ATS 5837/2021 – CLI:ES:TS:2021:5837A), que fixa a cuestión de interese casacional nestes termos: *PRIMEIRO.- Admitir a trámite o recurso de casación n. 7128/2020, preparado pola representación procesual de Ecologistas en Acción-CODA contra o Auto da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura do 30 de xuño de 2020 (confirmado en reposición polo do 21 de setembro), ditados no incidente de execución definitiva 17/2014 (e acumulado 18/2014), proveniente do P.O. 753/2007, que acordou a IMPOSIBILIDADE MATERIAL PARCIAL de executar as súas sentenzas, do 9 de marzo de 2011 (rc/a n. 561/2007 e 753/2007), que declararon a nulidade do Decreto 55/2007, do 10 de abril, polo que se aproba definitivamente o Proxecto de Interese Rexional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. SEGUNDO.- Precisar que a cuestión na que entendemos que existe interese casacional obxectivo para a formación de xurisprudencia consiste en determinar: Se cabe apreciar imposibilidade material de execución dunha sentenza –respecto de todo o que xa foi construído– cando, noutro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico ou doutra índole, sempre que quede debidamente garantida a integridade ambiental. TERCEIRO.- Identificar como normas xurídicas que, en principio, será obxecto de interpretación, sen prexuízo de que a sentenza deba estenderse a outra/s se así o exixise o debate finalmente trabado no recurso, as seguintes: – O artigo 105.2 LXCA. – Os artigos 12.2.a) e 13.4 do Real decreto legislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo (actuais artigos 3, 13.1, e 21.2.a) do Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro). – Os artigos 6.2 da Directiva 92/43/CEE, do 21 de maio de 1992, relativa á conservación dos hábitats naturais e da fauna e flora silvestres, e 4.4 da Directiva 2009/147/CE, do 30 de novembro de 2009, relativa á conservación das aves silvestres, así como o artigo 46.2 da súa normativa interna de transposición, a Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade.*

³⁵ Véxase a STS do 9 de febreiro de 2022 (ROX: STS 481/2022 – ECLI:ES:TS:2022:481), n. de Recurso: 7128/2020, relator: Octavio Juan Herrero Pina. Hai que advertir que se condenou a Junta de Extremadura ao pagamento dunha indemnización de 250.000 euros a favor de Ecologistas en Acción-CODA e dunha indemnización de 250.000 euros a favor de ADENEX como indemnización substitutoria por non executar a sentenza nos seus propios termos ao terse declarado a imposibilidade material parcial da súa execución.

5 O Auto do 30 de xuño de 2020 do TSX de Extremadura: a imposibilidade material parcial de execución. A común execución de cinco sentenzas do TSX de Extremadura

O Auto do 30 de xuño de 2020, confirmado en reposición polo Auto do 21 de setembro de 2020, dítase en execución das sentenzas da Sala do Contencioso-Administrativo do TSXEST, do 9 de marzo de 2011 (recursos 561 e 753/2007), polas que se declarou a nulidade do Decreto 55/2007, do 10 de abril, que aprobaba definitivamente o PIR promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA³⁶.

Como acabamos de advertir atrás, resólvese no dito auto que non concorre a imposibilidade legal de executar as sentenzas, pero declárase a imposibilidade material parcial de executalas³⁷.

Establece o ATX de Extremadura do 30 de xuño de 2020 unha sorte de *calendario e forma de execución* dese “arquipélago” desas cinco sentenzas que se recollen no fundamento xurídico primeiro do auto e que deben executarse conxuntamente³⁸.

Sobre as edificacións que se atopasen en “fase de estrutura” ou estivesen terminadas e en funcionamento, ordénase a súa demolición. En relación co segundo dos

³⁶ Vid. Auto do 30 de xuño de 2020 (ROX: ATX EST 50/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:60A) e Auto do 30 de xuño de 2020 (ROX: ATX EST 61/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:61A), baixo relatorio de Ruiz Ballesteros.

³⁷ Os incidentes de execución EXD 17/2014 e EXD 18/2014 acumuláronse.

³⁸ Segundo o FX primeiro do Auto do 30 de xuño, debían executarse as seguintes cinco sentenzas: 1. *Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura ditou sentenza con data do 9-3-2011, n. de Recurso: 561/2007, n. de Resolución: 196/2011, que declarou a nulidade do Decreto 55/2007, do 10 de abril, polo que se aproba definitivamente o Proxecto de Interese Rexional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. A sentenza do TSX de Extremadura foi confirmada pola STS con data do 29-1-2014, recurso 2419/2011.* 2. *Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura con data do 9-3- 2011, n. de recurso: 753/2007, n. de resolución: 195/2011, que declarou a nulidade do Decreto 55/2007 do 10 de abril, polo que se aproba definitivamente o Proxecto de Interese Rexional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. A sentenza foi confirmada pola sentenza do Tribunal Supremo con data do 29 de xaneiro de 2014, recurso: 2940/2011. Xunto a estas dúas sentenzas, e como expuxemos nos fundamentos e decisións das sentenzas que citamos a continuación, a execución das dúas primeiras sentenzas citadas é idéntica á execución das sentenzas seguintes:* 1. *Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX Extremadura con data do 18-2-2020, n. recurso: 1285/2011, n. de Resolución: 66/2020, que anula a Resolución do 28 de xullo de 2011, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente a homologación do Proxecto de Interese Rexional denominado Complexo Turístico, de Saúde, Paisaxístico e de Servizos Marina Isla de Valdecañas.* 2. *Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX Extremadura con data do 18-2-2020, n. Recurso: 1463/2011, n. de Resolución: 59/2020, que anula a Resolución do 13 de xullo de 2011, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente a homologación do Plan Xeral Municipal de El Gordo, para a súa adecuación aos preceptos modificados da LSOTEX (disposición adicional única da Lei 9/2011, do 29 de marzo).* 3. *Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX Extremadura con data do 18-2-2020, n. Recurso: 1375/2011, n. de Resolución: 67/2020, que anula a Resolución do 13 de xullo de 2011, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente a homologación do Plan Xeral Municipal de El Gordo, para a súa adecuación aos preceptos modificados da LSOTEX (disposición adicional única da Lei 9/2011, do 29 de marzo), e a Resolución do 28 de xullo de 2011, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente a homologación do Proxecto de Interese Rexional denominado Complexo Turístico, de Saúde, Paisaxístico e de Servizos Marina Isla de Valdecañas.* 4. *Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX Extremadura con data do 25-2-2020, n. Recurso: 1044/2010, n. de Resolución: 80/2020, que anula a Resolución con data do 15 de marzo de 2010, da Comisión de Urbanismo e Ordenación do Territorio de Extremadura, pola que se aproba definitivamente o Plan Xeral Municipal de El Gordo, publicada no DOE con data do 25 de maio de 2010, no que se refire á ordenación urbanística do sector SE-05 Marina Isla de Valdecañas.* 5. *Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do TSX Extremadura con data do 25-2-2020, n. Recurso: 412/2013, n. de Resolución: 81/2020, que anula o Acordo do Pleno do Concello de El Gordo adoptado na sesión celebrada o día 26 de abril de 2013, que desestima o recurso de reposición, e o Acordo do Pleno do Concello de El Gordo con data do 11 de marzo de 2013, que aproba definitivamente a Modificación Puntual do Plan Xeral Municipal de El Gordo, publicado no BOP de Cáceres con data do 30 de abril de 2013.*

hoteis “planificado e o resto das vivendas que se ían construír”, debían ser demolidas e/ou non construídas.

As vivendas concluídas que servían de “oficina da promotora” e de “piso piloto” debían ser demolidas, *salvo que por razóns de linde puidesen afectar á seguridade doutras vivendas.*

Engade o auto que, dada a “ilegalidade do PIR” e a “situación concursal” na que se atopaba a promotora do proxecto, se entendía que a “promoción de vivendas” cesara, polo que *manter estas vivendas carece de obxecto, contribuíndo así en todo o posible a restablecer o estado da illa coa menor pegada humana.*

Serían demolidas, ademais, aquelas instalacións que, *non sendo imprescindibles para o funcionamento das edificacións terminadas e en funcionamento, se atopen en fase de estrutura.*

En segundo lugar, o ATSX do 30 de xuño de 2020 ordenaba a “revexetación” da zona, de xeito que aquelas “plataformas existentes que non foron urbanizadas se deberán restaurar e revexetar, eliminando as plataformas e os residuos que aparecen nelas”.

En terceiro lugar, a demolición *deberá realizarse de maneira ordenada e programada co menor prexuízo para o medio ambiente e dará lugar á reposición do terreo a un estado que permita un proceso de rexeneración de bosque mediterráneo e supoña un claro beneficio para a flora e a fauna da ZEPA, debendo crearse un enclave e paisaxe similares aos protexidos na ZEPA.*

En cuarto lugar, a Junta de Estremadura, con audiencia ás comunidades de propietarios, os concellos de El Gordo e Berrocalejo e ás entidades demandantes Ecologistas en Acción-CODA e ADENEX, *deberá aprobar un plan ou programa de traballo para proceder á demolición e restauración acordadas*³⁹.

A finalidade dese plan ou programa de traballo era “protexer o medio ambiente”, de modo que debían introducirse “medidas compensatorias que recollan as medidas propostas, eficaces e viables para a eliminación e minimización da posible afectación ao medio ambiente que se poida producir pola actividade humana, en coordinación co Plan de Xestión da ZEPA e as medidas protectoras e correctoras na fase de explotación, o plan de vixilancia ambiental e as medidas complementarias recollidas na declaración de impacto ambiental, debendo pórse en marcha todas as medidas que foron aprobadas no seu día e as que agora se acorden”⁴⁰.

Establece o ATSX do 30 de xuño de 2020 que ese plan ou programa de actuación debía compendiar nun único documento, para a súa mellor valoración, as seguintes

³⁹ Destácase que tanto a Junta de Estremadura como as comunidades de propietarios da urbanización propuxeron medidas para compensar ou mellorar a protección do medio ambiente na urbanización. As medidas propostas en atención ao seu número e significado conseguían minimizar o prexuízo que se lle puidese producir ao medio ambiente pola actividade humana.

⁴⁰ Por Resolución do 2 de marzo de 2007, da Dirección Xeral de Medio Ambiente, formulouse declaración de impacto ambiental sobre o proxecto de “Construción de complexo turístico, de saúde, paisaxístico e de servizos Marina Isla de Valdecañas” nos termos municipais de El Gordo e Berrocalejo (DOE 15-3-2007). O PIR e a avaliación ambiental incluían medidas de protección do medio ambiente. Algunhas destas medidas están a ser cumpridas. (...). Así, por exemplo, no acto da comparecencia de ratificación dos peritos do CSIC, constatouse que as estacións depuradoras non estaban en funcionamento cando se trata de elementos básicos na protección do medio ambiente. Sen demora, deben estar operativas todas as medidas protectoras do medio ambiente previstas no PIR. As estacións depuradoras da urbanización e dos municipios de El Gordo e Berrocalejo deberán pórse en funcionamento o máis axiña posible ao estaren xa construídas. A Junta de Estremadura, o Concello de El Gordo e o Concello de Berrocalejo deberán, no prazo máximo de tres meses, realizar cantas actuacións administrativas e materiais sexan precisas para que as estacións depuradoras estean a funcionar.

medidas: a) as medidas finalmente aprobadas das propostas en execución; b) as medidas previas que estaban recollidas no PIR; c) as medidas recollidas nas avaliaci3ns ambientais; e d) as medidas previstas no Plan de Xestici3n da ZEPA para a zona de Marina Isla de Valdecañas⁴¹.

Engade a resoluci3n que as medidas ofrecidas polos propietarios e as administraci3ns p3blicas debían analizarse individualmente para comprobar a súa eficacia real en dous aspectos: a) reducir o impacto da urbanizaci3n; b) medidas para paliar a “*eutrofizaci3n do encoro e a rexeneraci3n de bosque mediterráneo*”.

Por outra banda, o plan ou programa debía conter de forma “individualizada” tanto a medida como o seu custo e as persoas responsables da súa execuci3n, pagamento e mantemento, e o calendario para a súa realizaci3n⁴².

E recalca a resoluci3n que debía “*prestarse especial atenci3n ao Plan de vixilancia ambiental que se contiña na declaraci3n de impacto ambiental, coa obriga de contar con, polo menos, dous axentes ou gardas permanentes na zona que controlarán o cumprimento do plan que se aprobe, as determinaci3ns que xa constaban na declaraci3n de impacto ambiental e a execuci3n exacta do acordado*”.

O ATS de Estremadura do 30 de xuño de 2020 atribuíalle á Junta de Estremadura a “*execuci3n, pagamento e comprobaci3n das medias e o seu funcionamento*”.

Incluíanse, ademais, diversas prescripci3ns nos supostos de execuci3n por terzaría empresarial de modo que *a adxudicaci3n da demolici3n, restauraci3n e revexetaci3n deberá realizarse a unha empresa p3blica ou privada que dispoña da suficiente capacidade para realizar uns labores como os encomendados*.

O ATSX de Estremadura do 30 de xuño de 2020 fixaba un prazo máximo de seis meses para a aprobaci3n do plan ou programa de actuaci3n, de modo que a partir do sexto mes debían iniciarse as actuaci3ns de adxudicaci3n e, a continuaci3n, as materiais de demolici3n. Ese plan ou programa de traballo *para proceder á demolici3n, restauraci3n e revexetaci3n acordadas deberá ser comunicado á Sala do Contencioso-Administrativo do TSXEST, co fin de comprobar que se axusta á execuci3n acordada e disp3n de todas as medidas necesarias para evitar o menor prexuízo ao medio ambiente*.

Reservábaselle expresamente á propia sala o control das decisi3ns administrativas que fose adoptando a Administraci3n responsable da execuci3n, debendo comunicar os servizos da Junta de Estremadura “*todos os avances na execuci3n e solicitaranse todos os informes que sexan precisos para o control da execuci3n*”⁴³.

En quinto lugar, prohíbese a realizaci3n de novas edificacións na urbanizaci3n.

⁴¹ Advírtese que o impacto pola presenza humana consistente en contaminaci3n acústica, lumínica, de residuos e augas residuais non soamente pode ser paliado, sen3n que pode ser eliminado se se adoptan as medidas consideradas no PIR –reiteramos agora que o estudo de impacto ambiental non foi desvirtuado en fase declarativa– e as agora propostas pola Junta de Estremadura e as comunidades de propietarios.

⁴² Algunhas das medidas propostas, como a construcci3n dun centro de interpretaci3n ou a posta en funcionamento dun barco para explicar os valores ambientais, non parecen as máis recomendables debido a que o que se trata de evitar é a presenza humana. Estas medidas deben ser obxecto de reflexi3n, pois se fomentan a chegada dun número elevado de visitantes non resultan aconsellables. A posta en marcha destes proxectos atraería máis persoas á ZEPA, o que minguaría a protecci3n do espazo natural.

⁴³ Solicitarase un informe anual do cumprimento das medidas do plan para comprobar o cumprimento exacto e preciso das medidas adoptadas.

Por último, consérvanse o hotel, vivendas, campo de golf e instalacións que actualmente están construídas e en funcionamento⁴⁴.

A xuízo do ATS de Estremadura, do 30 de xuño de 2022, unha vez declarada a imposibilidade parcial material de execución das sentenzas, a resolución ordenaba executar nun “alto grao” os pronunciamentos das sentenzas, por varios motivos que razoa: a) ordénase demoler todos os edificios e instalacións que quedaran en “fase estruturas” (un segundo hotel e un número de vivendas maior que as edificadas, que se elevaba a 185 das 565 previstas, de xeito que se “indultaba” un 32,74 % das vivendas proxectadas), b) ordénase a restauración e revexetación das “plataformas” que quedaron sen edificar, c) evítase parcialmente a produción dun dano económico á *Junta de Estremadura que suporía unha insostible carga económico-financeira para o funcionamento dos servizos públicos e en prexuízo dos cidadáns, que serían os que cos seus tributos terían que facer fronte ao custo dunha demolición total e unha indemnización aos terceiros de boa fe polos prexuízos sufridos*.

E o ATX de Estremadura do 30 de xuño de 2022 ditábase coa finalidade de “pór fin a un proceso” que se iniciara no ano 2007, “evitando novos incidentes e recursos en fase de execución, se todas as partes aceptan o resultado recollido neste auto, chegando á conclusión de que a única forma eficaz, certa e posible nun prazo razoable de executar a sentenza é procedendo a unha demolición parcial que se estende a unha alta porcentaxe das vivendas previstas, coa consecuenta redución do número de habitantes delas e usuarios do complexo”.

Ao final, a “demolición” e o “cesamento da actividade urbanizadora” afectaban a unha parte importante do previamente edificado, dado que unicamente se mantiña o “construído e terminado”.

Sostén a resolución que o uso das 185 vivendas “salvadas da picaraña” poderíamos dicir que era “fundamentalmente” de segunda residencia, polo que a súa ocupación era baixa durante os días laborais, salvo fins de semana, festivos e períodos vacacionais, polo que a “incidencia ambiental que se produce polo funcionamento da urbanización é eliminada”.

Engade a decisión de execución do 20 de xuño de 2020 que “O funcionamento correcto dalgunhas instalacións xa construídas, como é o caso das depuradoras, a revexetación de bosque mediterráneo das plataformas onde non se van construír novas edificacións e a posta en marcha do resto de medidas protectoras do medio ambiente contribúen a eliminar e minimizar o prexuízo que á flora e á fauna supuxo a construción do complexo residencial”.

Declara o Auto do TSX de Estremadura do 20 de xuño de 2022 que a forma de executar indicada non desvirtuaba a “declaración de nulidade das actuacións administrativas impugnadas en cada un dos procesos mencionados, pero ofrece unha forma para que o proceso acabe e as sentenzas sexan executadas case na súa totalidade, tentando equilibrar os intereses en conflito”.

⁴⁴ As distorsións dos “campos de Golf” xa foron postas de manifesto por SANTAMARÍA ARINAS, R., *La ordenación del territorio y los campos de Golf. Reflexiones jurídicas desde el Plan Territorial Parcial de Rioja Alavesa*, Lete. Argitaletxea, Bilbao, 2010.

E entendía a necesidade de “coordinar ou modular” os distintos dereitos e intereses en xogo que, segundo a doutrina constitucional e a legal, tamén é de aplicación ao abeiro do artigo 24 da CE. De xeito que o auto, así o recoñece, supón *unha modulación da execución das sentenzas, de modo que non se trata de incumprir a decisión das sentenzas, senón de dar un cumprimento posible e eficaz deste, e que esa “forma de executar” as sentenzas fai especial fincapé nos distintos intereses en conflito e xustifica a imposibilidade material parcial de executar os pronunciamentos das sentenzas, en aplicación dos artigos 105, 108 e 109 LXCA, servindo tamén para unha maior efectividade da tutela que todas as partes interesan do órgano xurisdiccional e fai compatible na maior medida posible a satisfacción dos intereses enfrontados.*

O obxecto do incidente de execución era a adopción das medidas necesarias que “asegurasen a maior efectividade das sentenzas” no caso examinado, así como o recoñecemento dunha indemnización substitutoria para a parte recorrente, de modo que finalmente se evitaba que “a adopción dunha demolición total consiga o efecto contrario que se pretende, e é a permanencia e abandono das edificacións sen ofrecer finalmente unha solución á controversia fáctica e xurídica exposta”.

E concluía o ATSX de Estremadura de 2020 que era preciso “tomar en consideración que non se produce un dano ambiental e dos intereses e dereitos de todas as persoas afectadas pola resolución, cuxa execución nos seus propios termos pode ter unha gran proxección ou prexuízos non só para as partes demandadas obrigadas a cumprir as sentenzas, senón tamén para os terceiros de boa fe, e mesmo nun caso como o presente para todos os cidadáns da Comunidade Autónoma de Estremadura, que terían que facer fronte cos seus tributos ao sostemento das indemnizacións que a Administración tería que atender, en detrimento dos servizos públicos esenciais”.

E pecha a súa argumentación afirmando que a execución nos seus propios termos “en lugar de beneficiar o interese xeral terminaría prexudicando e lesionando este interese nunha situación de terrible incerteza económica en atención aos efectos derivados da crise sanitaria que España viviu coa terrible perda de vidas e a notable deterioración da economía que afectará a todos os cidadáns. Produciríase unha desproporción entre o dereito á execución das sentenzas das dúas asociacións demandantes e os irreparables prexuízos que se producirían ao interese xeral, máis cando non está probada unha afectación ao medio ambiente. En efecto, a duración e o custo da execución nos seus propios termos acabaría prexudicando o medio ambiente ao comprobarse que actualmente non existe afectación ao medio ambiente polo mantemento dunha parte da urbanización proxectada”.

E acaba invocando a necesaria valoración e ponderación dos “intereses en conflito” en relación coa relevancia fundamental da execución de sentenzas nos seus propios termos e o carácter extraordinario da declaración de imposibilidade material ou legal de execución de sentenzas, promovendo a adecuada ponderación de todos os intereses en conflito, a debida atención dos intereses xerais, de terceiros de boa fe e tamén dos actores que obtiveron unha sentenza ao seu favor, e tamén invocaba a aplicación dun “principio de proporcionalidade”, esencial no noso Estado social e de dereito (artigo 1.1 CE).

6 O recurso de casación: a STS 162/2022, do 9 de febreiro, e o incidente de nulidade de actuacións do artigo 241 da LOPX desestimado polo ATS do 8 de abril de 2022

6.1 Introducción: o interese casacional do ATS do 6 de maio de 2021

Confirmado en reposición o ATX do 30 de xuño de 2020 examinado, Ecologistas en Acción-CODA presentou escrito de preparación de recurso de casación que, como xa sabemos, foi admitido polo seu interese casacional obxectivo para a formación de xurisprudencia.

O precitado auto declarara que: a) non concurría unha imposibilidade legal de executar as sentenzas; b) porén, declarábase a imposibilidade material de executar as sentenzas e establecíase unha determinada forma de executar as sentenzas conforme a forma de executar á que nos referimos anteriormente.

A cuestión casacional, como predeterminou o ATS do 6 de maio de 2021 de admisión do recurso de casación, contráese a determinar se cabía “*apreciar imposibilidade material de execución dunha sentenza – respecto de todo o que xa foi construído – cando, noutro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico ou doutra índole, sempre que quede debidamente garantida a integridade ambiental*”⁴⁵.

O recurso finalmente é estimado pola STS do 9 de febreiro de 2022⁴⁶. Deterémonos a analizar os motivos invocados no recurso de casación e nos escritos de oposición das partes impugnadas (comunidade de propietarios, Junta de Extremadura, Deputación Provincial, mercantil promotora) que ordenamos en varios apartados: 1) o argumento da protección ambiental; 2) o argumento socioeconómico; 3) os intereses da facenda pública, 4) a afectación da tutela xudicial.

Non obstante, contra a citada sentenza a representación procesal da comunidade de propietarios do complexo residencial de Valdecañas e a representación da Junta de Extremadura promoveron un incidente de nulidade de actuacións ao abeiro do artigo 241 da LOPX que foi desestimado polo ATS do 8 de abril de 2022, en boa medida porque se estaba reproducindo pola vía inadecuada o debate procesal exposto en

⁴⁵ Vid. ATS do 6 de maio de 2021 (ROX: ATS 5837/2021 – ECLI:ES:TS:2021:5837A). Identifícanse como normas xurídicas obxecto de interpretación o artigo 105.2 LXCA, os artigos 12.2.a) e 13.4 do Real decreto lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo (actuais artigos 3, 13.1, e 21.2.a) do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro), os artigos 6.2 da Directiva 92/43/CEE, do 21 de maio de 1992, relativa á conservación dos hábitats naturais e da fauna e flora silvestres, e 4.4 da Directiva 2009/147/CE, do 30 de novembro de 2009, relativa á conservación das aves silvestres, así como o artigo 46.2 da súa normativa interna de transposición, a Lei 42/2007 do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade. Hai que advertir que o Supremo tamén destaca que a estimación da cuestión de constitucionalidade implica que desaparece a causa de imposibilidade legal de executar alegada polas partes demandadas.

⁴⁶ Vid. STS do 9 de febreiro de 2022 (ROX: STS 481/2022 – ECLI:ES:TS:2022:481), n. de Recurso: 7128/2020, relator: Herrero Pina. Hai que advertir que se condenou a Junta de Extremadura ao pagamento dunha indemnización de 250.000 euros a favor de Ecologistas en Acción-CODA e dunha indemnización de 250.000 euros a favor de ADENEX, polo concepto indicado de indemnización substitutoria pola declaración de imposibilidade material parcial de execución das sentenzas de instancia.

casación⁴⁷. Posteriormente, a comunidade de propietarios promoveu un recurso de revisión contra a STS do 9 de febreiro de 2020, do que finalmente desistiu⁴⁸.

A asociación ecoloxista recorrente en casación solicitou que se decretase a inmediata suspensión de cantos usos se viñesen desenvolvendo na *Marina de Valdecañas*, así como o desmantelamento de cantas instalacións se realizaran e a demolición das obras de construción e urbanización executadas ao abeiro do PIR *Marina de Valdecañas*, con exigencia á Administración condenada para que levase a cabo de maneira inmediata a restauración dos ditos terreos á situación previa á execución destas.

Argumentaba que *“A Administración ao aprobar o PIR Marina Isla de Valdecañas actuou como se a protección do terreo non existise e decidiu transformar urbanisticamente o solo como se de solo sen protección ningunha se tratase, adoptando unha decisión fóra da orde ou común modo de obrar. A actuación administrativa non era conforme a dereito, ao non ter actuado a Junta de Extremadura como a primeira e eficaz garante do ordenamento ambiental e urbanístico”*.

E engade como a continuación se argumenta sobre a imposibilidade material e formal de executar as sentenzas, sinalando como fundamento inicial da execución o disposto nos artigos 105.2 e 109 da LXCA e referíndose ao esquema do auto, *“co fin de acordar a demolición parcial da urbanización e o mantemento da parte terminada”* precisando que: *“Se analizan a continuación todas as circunstancias e intereses que deben terse en conta para apreciar a imposibilidade material parcial de executar a sentenza, tendo en conta a debida protección do medio ambiente que está garantida, o impacto socioeconómico na comarca que supuxo o complexo Marina Isla de Valdecañas, os graves prexuízos económicos para a facenda pública que se producirían se se derrubase todo o edificado, a protección de terceiros, o principio de seguridade xurídica⁴⁹ e o tempo transcorrido desde a interposición dos primeiros procesos contencioso-administrativos no ano 2007, as primeiras sentenzas do TSX de Extremadura, do 9 de marzo de 2011, e a resolución deste incidente en xuño de 2020”*.

⁴⁷ ATS do 08 de abril de 2022 (ROX: ATS 6281/2022 – ECLI:ES:TS:2022:6281A, relator: Herrero Pina).

⁴⁸ Segundo recolle o ATS do 13 de xullo de 2023 (ROX: ATS 10802/2023 – ECLI:ES:TS:2023:10802A), “a parte recorrente presentou o 19 de maio de 2023 un escrito polo que di desistir deste procedemento, xa que, segundo afirma, “a Lei 2/2023, do 22 de marzo, pola que se regulan determinados aspectos da Rede Ecolóxica Europea Natura 2000 na Comunidade Autónoma de Extremadura, confirmou a inexistencia de declaración da ZEPA e, consecuentemente, aprobou a súa declaración”.

⁴⁹ Refírese a sala á aplicación do principio de seguridade xurídica, en relación coas licenzas concedidas, e a citada Orde do 11 de decembro de 2012, que aproba o Plan de Xestión da ZEPA “*Encoro Valdecañas*”; en relación coa STS do 25-5-2020 sobre o *Proxecto Rexional Parque Empresarial do medio ambiente de Garray* (Soria), invoca diversos precedentes xurisdiccionais sobre execución de sentenza e conclúe cos seguintes pronunciamentos: “En atención aos preceptos legais antes citados e os fundamentos expostos, consideramos que a falta dun impacto negativo sobre o medio ambiente, a existencia de medidas para protexer e garantir debidamente o medio ambiente, que o proceso de eutrofización do encoro de Valdecañas non é atribuíble ao funcionamento do complexo, que non se demostra un dano directo ás aves acuáticas polo funcionamento da urbanización, o impacto social que a execución da sentenza nos seus propios termos tería na comarca, os graves prexuízos económicos que se producirían de executar as sentenzas nos seus propios termos que comprometerían seriamente o funcionamento dos servizos públicos competencia da Junta de Extremadura e o tempo transcorrido desde a interposición dos procesos no ano 2007 ata o ano 2020 en que se decide a execución, constitúen a base para acordar a imposibilidade material parcial de executar as sentenzas e determinar a forma en que estas deben executarse”.

6.2 O argumento da protección ambiental

As representacións procesuais das asociacións ecoloxistas refírense á infracción do artigo 87.1 c) LXCA en relación cos artigos 12.2 a) e 13.4 do Real decreto lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei do solo e correspondentes artigos 13.3 e 21.2 a) do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, que o substitúe, así como a doutrina xurisprudencial e constitucional que os interpretan por non preservar da transformación urbanística os terreos da Rede Natura 2000.

Recolle a sentenza a alegación efectuada que «o PIR Marina de Valdecañas, obxecto do presente procedemento e declarado contrario a dereito e nulo, ocupa, transforma e urbaniza 134,5 hectáreas da Zona Especial de Protección de Aves ES0000329 “Encoro de Valdecañas” e o Lugar de Importancia Comunitaria ES4320068 “Marxes de Valdecañas”»⁵⁰.

Segundo a Asociación, ao declarar a imposibilidade material parcial de execución da sentenza respecto das obras de urbanización, edificación e instalacións deportivas xa executadas, a pesar da nulidade do PIR do que traen causa, os autos impugnados están a amparar a consolidación dunha transformación urbanística incompatible coa clasificación regrada como solo non urbanizado especialmente protexido que deben ter os solos da illa de Valdecañas⁵¹.

⁵⁰ A asociación recorrente sostén que se infrinxe a norma e xurisprudencia xa que ningunha das dúas resolucións, e a pesar da súa máis que considerable extensión, realiza en puridade o menor esforzo argumentativo para pór de manifesto que sexa imposible executar a sentenza. Con iso estase alegando que as circunstancias valoradas nas resolucións impugnadas non xustifican a imposibilidade material de execución en relación coas actuacións aquí cuestionadas e, aínda que de forma dispersa a través dos motivos de impugnación formulados, cuestiona a valoración efectuada nos ditos autos de execución, alegando que: se erixe no auto, como pedra angular da declaración de imposibilidade material parcial de execución –o que se traduce na non demolición do xa urbanizado e construído ao abeiro dun PIR declarado contrario a dereito– a falta de incidencia negativa no medio ambiente da urbanización, o que constitúe un groseiro *error iuris* e é manifesta a contradición do auto de execución cos termos da decisión que se executa, nos termos previstos no artigo 87.1.c) LXCA, ao erixir como peza angular do seu razoamento a declaración de impacto ambiental que considera vixente cando, porén, declarou nulo o PIR, e con iso todos os seus actos preparatorios, entre eles o expediente de EIA. Que o mantemento do construído implica consolidar o urbanizado e con iso a antropización dunha importante área do espazo protexido e que é *de facto* a redución dunha zona xa clasificada como protexida e a perda de valores protexidos e do hábitat afectado. Que a pretendida ‘inocuidade ambiental’ da exclusiva urbanización dentro dun espazo Rede Natura 2000 –o que de seu, como tivo que lembrar o Tribunal Constitucional ao resolver a cuestión exposta neste incidente STC 134/2019, é incompatible coa súa transformación urbanística– non pode erixirse como causa de imposibilidade material, sequera parcial, da execución, por implicar *de facto* a súa desclasificación totalmente allea aos criterios científicos que foron desenvolvidos polo informe EBD-CSC, desatendendo a súa protección. Que nin as dilacións nin as contías indemnizadoras ou as pretendidas afeccións socioeconómicas, das que non se realizou labor probatorio ningún, por determinalo así a sala, e rexeitadas expresamente na sentenza, supoñen razóns imperiosas de interese público, de orde social ou económica, que puidese amparar a afección sobre o espazo protexido.

⁵¹ Segundo o artigo 43 (*Lugares de Importancia Comunitaria e Zonas Especiais de Conservación*) da Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade. 1. Os LIC son aqueles espazos do conxunto do territorio nacional ou do medio mariño, xunto coa zona económica exclusiva e a plataforma continental, aprobados como tales, que contribúen de forma apreciable ao mantemento ou, se é o caso, ao restablecemento do estado de conservación favorable dos tipos de hábitats naturais e os hábitats das especies de interese comunitario, que figuran respectivamente nos anexos I e II desta lei, na súa área de distribución natural. Tras establecer o procedemento de elaboración a súa inclusión nunha lista de lugares, segundo o apartado do precepto supón, para o seu traslado á Comisión Europea, estes pasarán a ter un réxime de protección preventiva que *garanta que non exista unha diminución do estado de conservación dos seus hábitats e especies ata o momento da súa declaración formal. O envío da proposta dun espazo como LIC implicará, no prazo máximo de seis meses, facer público no boletín oficial da Administración competente os seus límites xeográficos, os hábitats e especies polos que se declararon cada un, os hábitats e especies prioritarios presentes e o réxime preventivo que se lles aplicará*. 3. Unha vez aprobadas ou ampliadas as listas de LIC pola Comisión Europea, estes serán declarados polas administracións competentes como ZEC canto antes e como máximo nun prazo de seis anos, xunto coa aprobación do correspondente plan ou instrumento de xestión. Para fixar a prioridade na declaración destas zonas, atenderase á importancia dos lugares, ao mantemento nun estado de conservación favorable ou ao restablecemento dun tipo de hábitat natural de interese comunitario ou dunha especie de interese comunitario, así como ás ameazas de deterioración e destrución que pesen sobre elas, todo iso co fin de manter a coherencia da Rede Natura 2000.

E ademais están a contradicir “os termos da resolución que se executa (artigo 87.1 c)” ao permitir a consolidación da transformación urbanística sen cumprirse, como expresamente recoñecen, os presupostos legais para iso, e adoptar medidas contrarias, en virtude de distintos intereses que se alegan respecto aos que adquiriron unha vivenda declarada ilegal pola sentenza de instancia ou os propios custos que poidan derivar da restitución da legalidade urbanística. Infrinxindo flagrantemente os artigos 12.2 a) e 13.4 do TRLS de 2008 (artigos 13.3 e 21.2 a) do Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, que o substituíu), así como a doutrina xurisprudencial e constitucional que interpreta e aplica estes preceptos, pois ten esta sinalado que “a inclusión dos terreos, de acordo coa normativa comunitaria europea, nunha Zona de Especial Protección das Aves (ZEPA) ou no ámbito dun Lugar de Interese Comunitario (LIC) e a súa afección á Rede Natura 2000 comporta a suxeición deses terreos a uns réximes de protección que (...) determina que sexa preceptiva a súa clasificación como solo non urbanizable de especial protección” (SSTS do 29 de xaneiro de 2014, rec. 2419/2011, do 20 de maio 2010, rec. 3865/2007; ou do 20 de outubro de 2011, rec. 5145/2007, entre outras moitas).

Recolle a sentenza que “A parte chama a atención sobre o risco certo de que en virtude dos autos impugnados se consagre un perigosísimo precedente no que se permitiría invocar a imposibilidade material de executar unha sentenza para consolidar unha urbanización declarada ilegal dentro dun espazo natural protexido declarado conforme o dereito comunitario dando carta de natureza á política urbanística dos feitos consumados, xa que executadas as obras e posto en marcha o complexo de que se trate, o custo da súa demolición ou as dilacións comportará que non se derrube, deixando en dúbida os mesmos piares do Estado de dereito”.

E engade como “En terceiro lugar se refire a recorrente á infracción do artigo 87.1 c) LXCA en relación cos artigos 6.2 da Directiva 92/43/CEE, do 21 de maio, relativa á conservación dos hábitats naturais e da fauna e flora silvestres; e 4.4 da Directiva 2009/147/CE, do 30 de novembro, relativa á conservación das aves silvestres; así como o artigo 46.2 da Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade, e os artigos 106.1 da Constitución, 8 da Lei orgánica 6/1985 do poder xudicial e 71.2 LOPX”.

Segundo a alegación, “o mantemento do construído implica consolidar o urbanizado e con iso a antropización dunha importante área do espazo protexido. Que é de facto a redución dunha zona xa clasificada como protexida e a perda de valores protexidos e do hábitat afectado. Que o propio auto prevé medidas para protexer o medio ambiente e medidas compensatorias, co que recoñece un impacto que pretende corrixir, por unha actuación declarada contraria a dereito e cunha DIA nula, por carecer dun elemento tan esencial como básico, como é o estudo de alternativas. Que se erixe no auto, como pedra angular da declaración de imposibilidade material parcial de execución –o que se traduce na non demolición do xa urbanizado e construído ao abeiro dun PIR declarado contrario a dereito–, a falta de incidencia negativa no medio ambiente do complexo Marina Isla de Valdecañas. Que iso constitúe un groseiro error iuris e é manifesta a contradición do auto de execución cos termos da decisión que se executa, nos termos previstos no artigo 87.1 c) LXCA, ao erixir como peza angular do seu razoamento a declaración de impacto

ambiental que considera vixente cando porén declarou nulo o PIR, e con iso todos os seus actos preparatorios; entre eles o expediente de EIA”.

Recalca como, partindo da natureza normativa do PIR e o alcance da nulidade declarada, sinala que: a avaliación ambiental do PIR, nesgada e deficiente de entrada por ter omitido un aspecto esencial desta como é o estudo de alternativas, expulsada do ordenamento xurídico e da “realidade administrativa” polas sentenzas ditadas no procedemento non poden servir de base e fundamento para o auto declarando a imposibilidade material de execución porque non existe conservación dos actos preparatorios, invocando para iso as declaracións da Sentenza de casación do 29 de xaneiro de 2014, engadindo que o auto se aparta do informe pericial encargado neste incidente de inexecución, pola propia sala, ao equipo da EBD-CSIC, transcribindo algunha das súas consideracións e as resolucións do TXUE e o TS en que se apoia, entendendo salientable a conclusión 13ª, que sinala con rotundidade que “Manter o Complexo no seu estado actual non pode considerarse de ningún xeito unha medida de conservación, senón a opción máis prexudicial para a ZEPA, só superada polo detrimento que causaría terminar de executar o proxecto de interese rexional. Polo tanto, ao formularse a pregunta como unha dicotomía, a opción máis beneficiosa é a restauración ambiental da illa”.

Sostén –á luz do artigo 93.3 da LXCA– que a sala de instancia se aparta de maneira manifestamente arbitraria das conclusións do informe, para soste que non se ve afectada a integridade ambiental do espazo protexido, cando implica unha redución de facto do espazo protexido, tratándose da maior superficie terrestre, xunto ás marxes, deste.

A censura casacional diríxese tamén á denominada “inocuidade ambiental” dunha “exclusiva urbanización” dentro dun espazo Rede Natura 2000. Non só porque, como xa sinalara a STC 134/2019, é “incompatible coa súa transformación urbanística”, senón porque, e é o relevante, non pode erixirse como causa de imposibilidade material, sequera parcial, da execución, por implicar de facto a súa desclasificación totalmente allea aos criterios científicos que foron desenvolvidos polo informe EBD-CSIC, desatendendo a súa protección.

Sostén o recorrente como no caso examinado os feitos determinantes eran claros; non estamos ante “solos urbanos” protexidos post festum, senón ben ao contrario ante “solos non urbanizables de especial protección” que “de facto” se converten en urbanos, cos “consecuentes prexuízos” no que á protección da natureza se refire.

Nesa orde de cousas, subliña como a representación procesual da actora invocaba a xurisprudencia comunitaria sobre as exixencias para a autorización de plans ou proxectos a desenvolver en “espazos protexidos”. E critica que non pode admitirse que a illa de Valdecañas se inclúa nas “zonas de uso xeral” por non “posuír valores naturais significativos” a teor do establecido na Orde do 11 de decembro de 2012 pola que se aprobaba o Plan de Xestión da ZEPA⁵².

Non obstante, a recorrente recalca na súa argumentación que non podía acollerse esa alegación, dado que se trataba de terreos que: a) foran previamente clasificados

⁵² Orde do 11 de decembro de 2012 pola que se aproba o Plan de Xestión da ZEPA “Encoro de Valdecañas” (DOE, do 18 de decembro de 2012).

como “solo urbano e urbanizable”, e b) que se urbanizaron os terreos como consecuencia da aprobación do PIR finalmente declarado nulo⁵³.

A consecuencia, a xuízo da recorrente, é clara: tómanse como partida uns solos que xa foron “*antropizados*” como consecuencia da transformación urbanística ilícita realizada.

E concluía que, se a sala de instancia xa declarara que non concurría a imposibilidade legal de execución, non podía introducir nesta vía de execución causas de imposibilidade material –parcial– de execución das sentenzas. A razón, a xuízo da recorrente, era clara. As alegacións relativas ás “*dilacións*” ou ao *quantum* indemnizador que podería devindicarse ou as “*afeccións socioeconómicas*” aos municipios da zona, como consecuencia da execución da resolución nos seus propios termos, non só non contaban con base probatoria ningunha, senón que non podían “*subscribirse*” na causa de inexecución por “razóns imperiosas de orde pública” previstas no artigo 105 e concordantes da LXCA, máxime cando se trataba dunha “afección a un espazo protexido”.

E pechaba a súa argumentación –segundo a sentenza– a recorrente sostendo que o ATSX de Extremadura do 30 de xuño 2020 emitía un xuízo técnico que lle estaba vedado cando afirmaba “*que as edificacións e usos que se manteñen na illa de Valdecañas constitúen un uso permitido que non lle causará prexuízo á integridade do lugar en cuestión, sempre que se adopten todas as medidas de conservación necesarias que protexan o espazo Rede Natura 2000, as cales deberán recollerse no programa ou plan que a Junta de Extremadura aprrobe*”. E esa substitución do xuízo técnico da Administración estáballe vedado, quedaba “*extramuros a súa potestade xurisdiccional*”. A conclusión era, a xuízo da recorrente, clara: o auto de execución incorría nun “*abuso por exceso no exercicio da xurisdición, con infracción dos artigos 106.1 da CE, 8 da LOPX e 71.2 da LXCA*”⁵⁴.

A argumentación impugnatoria articulada pola representación procesal da comunidade de propietarios no seu escrito de oposición parte doutros presupostos. Aduce como en certos casos “*cabe apreciar a imposibilidade material de execución dunha sentenza respecto do construído cando intereses socioeconómicos ou doutra índole se vexan seriamente afectados pola execución dunha sentenza e, nestes supostos, sostense unha interpretación igualmente restritiva da imposibilidade material de execución pero, como resultado dun exercicio de ponderación de diversos intereses, conclúese que o cumprimento nos seus propios termos é materialmente imposible e adóptanse medidas alternativas para a maior efectividade da executoria*”.

A xuízo da coimpugnada, é clave identificar que tipo de intereses, non só os socioeconómicos, se ven afectados e o grao de seriedade na afectación, que permita “*modular a execución*” nos propios termos da sentenza.

A representación procesal da comunidade de propietarios acolle cinco motivos básicos de oposición ao recurso. No que nos interesa nesta pasaxe, recolleemos aqueles que se refiren á protección ambiental.

⁵³ Vid. 8.4 do Plan de Xestión da ZEPA “*Encoro de Valdecañas*”.

⁵⁴ Vid. STS 29-4-2011 (rec. 1755/2007).

En primeiro termo, alegaba a parte que “*a integridade do medio ambiente non se ve prexudicada pola execución acordada*” polo auto do TSXES impugnado en casación, dado que acolle unha “*opción menos gravosa e máis razoable tras unha valoración custo-beneficio*” baixo a premisa de protección do medio ambiente.

E, de modo subsidiario, sostén que a execución dos pronunciamentos xudiciais anulatorios non só serían fisicamente imposibles, senón que a mesma actividade material de execución resultaría prexudicial para o “*medio ambiente*” dada a dificultade de reposición tanto do predio ao seu estado primixenio como da obra que foi causa habilitante dunha expropiación forzosa, cando a realidade física do espazo fora xa alterada de “*forma irreversible*”⁵⁵.

Pecha a impugnación do recurso de casación da parte actora sinalando como o recurso se refire a *cuestións de feito ou relativas á apreciación xudicial dos elementos probatorios que non teñen cabida en sede casacional*. E compendia a súa argumentación ao sinalar que: (i) *os autos impugnados modularon a execución ante unha imposibilidade material parcial (o mantido constitúe unha pequena parte en relación co proxectado)*, (ii) *do Informe Doñana e das manifestacións vertidas no acto de comparecencia, cuxa valoración segundo as regras da sa crítica corresponde á sala, advértense certas debilidades*, (iii) *o mantemento do construído non produce afectación ao medio ambiente, e, en definitiva*, (iv) *tratouse de dar unha resposta específica e motivada que garante a protección ambiental e dos restantes intereses implicados*.

A representación procesual da entidade promotora, Marina Isla Valdecañas, SA, alegara substancialmente que o Auto do TSX de Extremadura do 30 de xuño de 2020 declarara o feito de que as edificacións e usos que se manteñen na illa de Valdecañas constitúen un “uso permitido” que non causa prexuízo á integridade ambiental da ZEPA “*Encoro de Valdecañas*”, polo que tal declaración “*fáctica*” resulta “*intanxible*” á censura casacional.

Considera tamén un “feito” declarado polos autos de execución, e polo tanto inalterable en casación, a “*valoración dos danos de toda índole que produciría a demolición do construído*”, remitíndose a representación da mercantil ao Auto do TSX do 30 de xuño de 2020.

A representación procesual da mercantil promotora concluía que a “admisión da inexecución parcial” viña xustificada por unha adecuada ponderación en relación coa finalidade da sentenza, dos prexuízos que poderían ocasionarse.

A representación procesual da sociedade sostiña que ese criterio era trasladable ao caso examinado, dado que a demolición do construído provocaría uns prexuízos enormes que se recollen no propio Auto do 30 de xuño de 2020, *mentres que o mantemento do construído non altera a integridade ambiental da ZEPA, elemento fáctico tamén recollido no devandito auto e inalterable en casación*.

E, por último, entende que finalmente esa inexecución parcial era máis acorde coa finalidade perseguida en relación cos espazos naturais *segundo o artigo 6.2 da*

⁵⁵ Sobre o uso do termo “*racionalidade*”, racionalización e razoable como manifestación dunha concreta “*razón normativa*”, son de interese as observacións de BROWN, W., *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, Malpaso Ediciones, Barcelona, 2016, pp. 153 e ss.

Directiva 92/43/CE, do 21 de maio de 1992, e semellante artigo 46.2 da Lei 42/2007, do 13 de decembro, de patrimonio natural e da biodiversidade, e conclúe que resulta inxustificado impor a demolición do construído, coñecendo os enormes prexuízos que iso provocaría, cando o mantemento das ditas construcións non suporía ningún prexuízo ambiental, ao non afectar de ningún xeito á integridade da ZEPA.

Os motivos de impugnación da representación da Junta de Extremadura, neste extremo, recalcan que a execución acordada na instancia non afectaba á ZEPA. Ben ao contrario, sería a “demolición do construído” e a “reposición dos terreos” ao seu estado primixenio a que daría lugar a afeccións na ZEPA, así como “prexuízos nos municipios lindeiros” e ao erario (autonómico e local), e polo tanto “*ao conxunto da cidadanía extremeña*”.

Engade a representación da Junta de Extremadura que non só foi a parte demandada a que invocou a imposibilidade da “execución material”, senón que tamén foi considerada polo resto dos codemandados e dos actores, as dúas asociacións ecolóxicas (Ecologistas en Acción e Adenaex)

Tras relatar as actuacións de execución levadas a cabo en execución dos autos impugnados, *conclúen que os demandantes non desvirtuaron as conclusións do estudo de impacto ambiental, que seguen vixentes, non téndose anulado a DIA, e que as sentenzas de instancia non declararon que se tivese vulnerado nin a Directiva de hábitat nin a de aves, e que o anulado foi o PIR, que ademais o foi por motivos urbanísticos e polo único motivo ambiental da omisión do estudo de alternativas do proxecto.*

Xulga a representación da Administración autonómica que o recurso de casación crítica a valoración da proba realizada na instancia, singularmente o Informe do CSIC, e que o recorrente pretende que se efectúe unha nova valoración como se dunha segunda instancia se tratase, e non dun “recurso nomofiláctico”, e que as cuestións alegadas non se corresponden coa cuestión de interese casacional acollida no auto de admisión do recurso⁵⁶.

Con respecto ao segundo motivo de impugnación, a infracción do artigo 87.1.c) LXCA en relación cos artigos 12.2.a) e 13.4 do TRLS de 2018 e os artigos 13.3 e 21.2.a) do Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, “*alega a Administración impugnada que non se contradí a declaración de nulidade do PIR, senón que se parte dela e que a declaración de imposibilidade material parcial de execución non implica a legalización das actuacións urbanísticas operadas en virtude do PIR e así o afirma a sala nos autos*

⁵⁶ A sala de instancia efectúa unha ampla valoración do informe da estación biolóxica de Doñana-CSIS; analiza a Orde do 11 de decembro de 2012, da Consellería de Agricultura, Desenvolvemento Rural, Medio Ambiente e Enerxía, que aprobou o Plan de Xestión da ZEPA “*Encoro de Valdecañas*”; refírese á validez da zonificación dos lugares que integran a Rede Natura 2000 en Extremadura, e conclúe que: «Á vista de todo o razoado neste fundamento de dereito sobre a fundamentación que sobre o estudo de impacto ambiental tiñan as sentenzas do TSX de Extremadura do 9 de marzo de 2011, a valoración que facemos do informe do CSIC, conforme as regras da sa crítica, o Plan de xestión da ZEPA “*Encoro de Valdecañas*” e a posibilidade de zonificación da ZEPA, concluímos que as edificacións e usos que se manteñen na illa de Valdecañas constitúen un uso permitido que non causará prexuízo á integridade do lugar en cuestión, sempre que se adopten todas as medidas de conservación necesarias que protexan o espazo Rede Natura 2000, as cales deberán recollerse no programa ou plan que a Junta de Extremadura aprobe. Por iso, o agora acordado, en relación co que xa expuxeron as sentenzas de 2011, non vulnera o artigo 6 da Directiva 92/43/CEE do Consello, do 21 de maio de 1992, relativa á conservación dos hábitats naturais e da fauna e flora silvestres (...). O mantemento do construído non causa prexuízo á integridade da ZEPA. Trátase dun aspecto esencial que a sala valora para declarar a imposibilidade material parcial da sentenza e o mantemento parcial da urbanización. A valoración conxunta da proba permite afirmar que non se produce unha afección ao medio ambiente e que as medidas a adoptar minimizan a pegada humana que a urbanización implica na ZEPA».

obxecto de recurso. Non se trata de non demoler ou non executar. Trátase de que é imposible demoler e restaurar os terreos á situación anterior, porque a situación medioambiental do espazo sería moito peor (restos dunha plantación de eucaliptos, superficies espidas de bosques e utilizadas como vertedoiro de electrodomésticos e para caza e pesca furtiva) e o proceso de demolición causaría enormes prexuízos ambientais (ruído, po, residuos, pegada de carbono...)”.

Sostén a representación da Junta que os autos de execución ditados pola sala de instancia establecen un “modo de executar a decisión que causa menor prexuízo ao medio ambiente” e, ademais, pondera outros intereses concorrentes (socioeconómicos e xurídicos). A xuízo da representación procesual autonómica, a conclusión central alcanzada non era entender que “o construído” non causa prexuízo á integridade da ZEPA, presuposto valorado para “*declarar a imposibilidade material parcial da execución da sentenza e o mantemento parcial da urbanización executada*”.

E, en relación co terceiro motivo de impugnación⁵⁷, a xuízo da representación procesual da Junta de Extremadura, o recorrente pretende que o alto tribunal substitúa “os feitos admitidos pola sala de instancia”, e que se pretenden introducir “*confusións innecesarias*” tendo en conta que non era controvertido que as sentenzas que declararon nulo o PIR tamén recollían na súa argumentación que non se tiñan desvirtuado as “*conclusiones da aprobación do estudo de impacto ambiental (EIA)*”.

Así, recalca a representación da demandada e impugnada, como no Auto do 21 de setembro de 2020 se declaraba que a DIA era un “*acto administrativo independente e autónomo*” que non se deixou sen efecto como consecuencia da declaración de nulidade do PIR, polo que seguían vixentes, en sede de execución, as súas consideracións, polo que ademais impugnaba a alegación dos recorrentes sobre o “*exceso de xurisdición*”, de modo que “*a sala de instancia non substitúe o xuízo técnico, senón simplemente resolve as cuestións suscitadas no incidente e expostas polas partes*”.

A representación procesual dos concellos de El Gordo e Berrocalejo segue esa liña de argumentación na súa impugnación do recurso de casación da asociación ecoloxista.

A xuízo da representación procesual dos dous concellos, unha vez que a afección “medioambiental está “*plenamente salvagardada*” cos dous elementos indicados: a) as medidas que se adopten xunto á demolición parcial e b) o feito de que non se desenvolva o resto do proxecto inicialmente previsto, quedaría xustificada a non adopción por esta doutras “medidas” que non fosen precisas para a mellora da protección medioambiental”, pero que podían causar prexuízos a outros intereses tamén dignos de protección⁵⁸.

Segundo a representación das entidades locais, non podía acollerse a afirmación dos recorrentes da “*completa frustración das pretensións de protección ambiental dos*

⁵⁷ A infracción do artigo 87.1.c) LXCA en relación cos artigos 6.2 da Directiva 92/43/CEE, do 21 de maio, relativa á conservación dos hábitats naturais e da fauna e flora silvestres, e 4.4 da Directiva 2009/147/CE, do 30 de novembro, relativa á conservación das aves silvestres, así como o artigo 46.2 da Lei 42/2007, do 13 de decembro, do patrimonio natural e da biodiversidade, e os artigos 106.1 da Constitución, 8 da Lei orgánica 6/1985, do poder xudicial, e 71.2 LOPX.

⁵⁸ Vid. FX cuarto do Auto do 21 de setembro de 2020.

terreos da illa Valdecañas, tras un longo proceso xudicial, por non obter unhas medidas maximalistas consistentes na demolición total do construído”.

Segundo os codemandados e impugnados en casación, esa “posición” non é propia dunha defensa ambiental, senón que parece xurdir dun irracional radicalismo, baseado en propugnar a erradicación total da pegada humana na contorna natural, postura que non é nin compatible co irremediable desenvolvemento social, nin tan sequera necesaria para protexer o valor ambiental dos terreos.

A representación das entidades locais, e en relación co segundo dos motivos de impugnación, aducía que cumpría observar a “realidade material” xurdida ao abeiro do desenvolvemento do PIR, e *decidir cal debe ser o seu futuro, e esta decisión non supón a transformación da natureza dos terreos por declaración xudicial, xa que, moi ao contrario, o decidido xudicialmente é a anulación desa transformación e nunca o recoñecemento da súa legalidade.*

Conclúe a representación das entidades locais –tras a análise da STC 134/2019– que esa declaración de “imposibilidade parcial de execución” non implica a “consolidación dunha transformación do solo” nin tampouco a “consolidación duns dereitos adquiridos polos propietarios das edificacións que non se derruban”, dado que o mantemento delas “non supón en definitiva a adquisición de ningún novo dereito adquirido polos propietarios das edificacións”, senón unha mera realidade material.

A xuízo da representación da firma, non cabe atribuír ao Auto do 30 de xuño de 2020 do tribunal de instancia unha “legalización por vía das declaracións contidas en relación coa execución xudicial das sentenzas”.

Pecha a súa impugnación a representación da codemandada subliñando que foi a ausencia dun requisito formal relevante a que determinou a nulidade do PIR “*polo seu carácter normativo non susceptible de conservación, nin de validación, pero non afectou o contido da DIA que, en esencia, non foi rebatida con achega probatoria sobre as súas hipotéticas deficiencias polas propias recorrentes e que por tanto non foi obxecto de análise ao respecto nas sentenzas*”.

E conclúe sinalando que esas cuestións son analizadas polo ATX do 30 de xuño de 2020, e as determinacións técnicas ambientais non están “invalidadas” e, en consecuencia, *coas melloras incorporadas no incidente polas partes solicitantes da inexecución, perfectamente utilizables para corrixir a afección negativa ambiental; defende a valoración efectuada pola sala de instancia, destaca os aspectos que considera esenciais do dito informe e conclúe que non é certo que a Sala do TSXES declarase nos seus autos que a construción do complexo é “inocua ambientalmente”, máis ben ao contrario, o dito pola sala é que os seus efectos perniciosos para o medio ambiente (posto que toda a presenza humana en calquera das súas formas ten efectos negativos ambientais) son corrixibles en parte coa adopción das medidas propostas polos executantes, xa relacionadas na DIA, e que cun correcto seguimento da súa eficacia é posible minimalizalos.*

6.3 Os razoamentos do Tribunal Supremo

Ante estes argumentos, o Supremo explica o seguinte:

«Pois ben, a resposta a esta controversia debe resultar do exame das razóns e circunstancias que se toman en consideración pola sala de instancia para acordar a inexecución parcial das sentenzas, mantendo a urbanización, construcións e instalacións xa realizadas e en funcionamento. Para ese efecto, a sala de instancia toma en consideración, como aspecto esencial, a falta de incidencia do construído no medio ambiente, sinalando para iso no fundamento de dereito quinto que (p. 14) este enfoque da cuestión lembra o da modificación do artigo 11 da Lei 15/2001, declarada inconstitucional pola referida Sentenza do Tribunal Constitucional 134/2019, modificación pola que se establecía que a mera inclusión duns terreos na rede ecolóxica Natura 2000 non determina por si soa a súa clasificación como solo non urbanizable e que podían ser obxecto de transformación urbanística sempre que fose compatible coa preservación dos valores ambientais e unicamente os actos de alteración do estado natural dos terreos que expresamente se autoricen no correspondente procedemento de avaliación ambiental.

A resposta dada polo Tribunal Constitucional a esa modificación lexislativa, que antes se reflectiu nos seus aspectos esenciais, pode trasladarse ao que aquí se expón, sinalando que os terreos integrados na Rede Natura 2000 deben quedar preservados da transformación urbanística; que respecto diso cómpre considerar, nunha interpretación auténtica do lexislador estatal, que as actuacións de nova urbanización supoñen o paso dun ámbito de solo rural ao de urbanizado para crear, xunto coas correspondentes infraestruturas e dotacións públicas, unha ou máis parcelas aptas para a edificación ou uso independente, o que pon de manifesto que a actuación urbanística de transformación o que persegue non é preservar, senón cambiar o destino dos solos e destinalos á súa urbanización; e que tal valoración xurídica non se enerva polo feito de que se limite a transformación urbanística aos actos que expresamente se autoricen no correspondente procedemento de avaliación ambiental, concluíndo que: “a regra xeral é a preservación, salvo as autorizacións expresamente previstas na lexislación de protección –europea, básica estatal e autonómica de desenvolvemento–, sen que a lexislación de desenvolvemento autonómica, xa sexa en materia de protección da natureza ou ditada con fundamento noutro título competencial (como o urbanístico), poida autorizar alteracións do estado natural alí onde a europea e a básica estatal non o prevexan. A norma autonómica cuestionada, ao considerar a transformación urbanística alí onde meramente o permita a avaliación ambiental, é incompatible coas mencionadas regras básicas.

A urbanización implica sempre unha grave alteración, a ocupación dos terreos por construcións e instalacións supón unha redución de facto da superficie protexida que, no caso dos terreos da Rede Natura 2000, pola especial protección que a propia comunidade autónoma lles recoñeceu, con fundamento na normativa europea e estatal, debe quedar condicionada a un suposto moi concreto (evolución natural, cientificamente demostrada) e un procedemento exixente (trámite de información pública, remisión da proposta á Comisión Europea e aceptación por esta) segundo

prevén os artigos 13.4 TRLS 2008 e 52 da Lei 42/2007, normas de carácter básico que o parágrafo cuestionado da lei autonómica desvirtúa.

Tampouco podemos acoller o argumento que esgrime a representación do Goberno autonómico de que existen núcleos urbanos completos incluídos no ámbito dunha zona especial de protección de aves, cuxo desenvolvemento e evolución debería permitirse. A lectura atenta do parágrafo controvertido revela que o seu obxecto non son os terreos que, sendo xa urbanos, poidan quedar afectados pola rede, senón terreos en “estado natural” –afirma o precepto– que, sendo xa incluídos na Rede Natura 2000, xustamente para preservar os seus valores ecolóxicos, se permita que sexan sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, co que isto implica para os ditos valores.

Desde estas consideracións, a apreciación da sala de instancia sobre a falta de incidencia do construído no medio ambiente –que na medida en que responde á valoración da proba non cabe revisar nesta casación– non pode considerarse, para os efectos do artigo 105.2 da LXCA, causa de imposibilidade material de execución en relación coas actuacións de transformación urbanística xa realizadas e en funcionamento, pois, pola contra e como sinala o Tribunal Constitucional, a consumación da transformación urbanística non preserva, senón que cambia o destino do solo obxecto da urbanización; como tal, a urbanización implica sempre unha grave alteración e supón unha redución de facto da superficie protexida; non cabe prever a transformación urbanística alí onde meramente o permita a avaliación ambiental e, pola mesma razón, non pode servir de xustificación para manter unha transformación urbanística consumada; e tampouco que a zonificación do espazo protexido inclúa núcleos urbanos, que, como sinala o Tribunal Constitucional, non é o caso de terreos en “estado natural” que, sendo xa incluídos na Rede Natura 2000, xustamente para preservar os seus valores ecolóxicos, se permita que sexan sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, co que isto implica para os ditos valores. A estas razóns que impiden compartir a formulación da sala de instancia debe engadirse que con iso se consolidaría unha transformación urbanística cuxa ilegalidade afecta a intereses públicos tan relevantes como a ordenación urbanística e a protección do medio ambiente, que determinaron os pronunciamentos xudiciais que son obxecto de execución».

6.4 O impacto socioeconómico

As alegacións relativas ao notable impacto socioeconómico que a execución da decisión das sentenzas provocaba nos dous municipios principalmente afectados, El Gordo e Berrocalejo, é obxecto de exame.

A argumentación céntrase nel como elemento a ponderar en sede de execución de sentenza unha vez que a sala de instancia declarara, nos termos indicados, a “imposibilidade material parcial de execución”.

Eses intereses, a xuízo das codemandadas e agora impugnadas, debían ser “*obxecto de valoración e protección*” e, polo tanto, permitían modular a execución das sentenzas nos seus propios termos.

Os argumentos dese teor contráense a soste que as obras do complexo permitiran: a) a fixación da poboación na comarca; b) o aumento do emprego na zona, mesmo cando se recoñecía na instancia que os labores de mantemento e servizos do complexo non xeraran un “*altísimo número de empregos*”; c) o aumento dos servizos e da recadación por IBI nos municipios afectados.

Respecto á primeira cuestión, a da fixación da poboación na comarca onde se sitúa o complexo Marina Isla de Valdecañas, achegárase no incidente de execución –razoa– un *informe elaborado por don Luís Antonio, profesor de Ordenación do Territorio e Desenvolvemento Sostible da Universidade de Extremadura, denominado Impacto socioeconómico do PIR Marina Isla de Valdecañas nos municipios da súa contorna: El Gordo e Berrocalejo (Extremadura)*. Este informe conclúe que o aumento poboacional dos municipios de El Gordo e Berrocalejo entre os anos 2007 e 2011 foi de máis do 40 % fronte ao declive xeneralizado do mundo rural en España e Extremadura. El Gordo e Berrocalejo melloraron substancialmente en todas as variables demográficas valoradas no informe. Aumentou o número de empregos na zona e as actividades empresariais e os municipios dispoñen de novos e mellores equipamentos sociais (piscinas, gardarías, dotacións culturais e sanitarias, residencias de maiores, etc.) debido ao aumento dos orzamentos municipais derivado dos impostos asociados á urbanización.

Respecto á cuestión do emprego, sinalaba como “*A Junta de Extremadura tamén presentou un informe elaborado polo Servizo Extremeño Público de Emprego que analiza o aumento da poboación, de empresas e de traballadores entre os anos 2007 e 2013 no municipio de El Gordo e nas vilas máis próximas ao encoro de Valdecañas*”.

Destácase tamén o aumento dos servizos e da recadación do IBI polos bens inmoebles da urbanización no municipio de El Gordo.

E engade a este respecto que “*as partes demandantes alegan que a creación de postos de traballo e o aumento da poboación non resulta significativo. Así o expón tamén o informe redactado por tres profesores do Departamento de Economía Aplicada II da Universidade de Sevilla que presenta Ecologistas en Acción-CODA. Non obstante, debemos valorar que os dous municipios son pequenos. Así, El Gordo conta no ano 2011 con 385 habitantes e Berrocalejo cunha poboación de 141 habitantes. Trátase de municipios pequenos, sendo o relevante que a poboación dos dous municipios aumentou desde o ano 2000 e tamén aumentou a actividade empresarial, os servizos cos que contan as dúas poboacións e os orzamentos municipais. O interese para as dúas poboacións debe examinarse no que a urbanización supón para os dous municipios que fundamentalmente consiste en manter a poboación das dúas vilas, que, loxicamente, non van pasar a ter un aumento considerable da poboación, pero o mantemento da poboación, o aumento dos servizos e recursos municipais e a xeración da actividade económica que a urbanización xerou son aspectos positivos que non poden rexeitarse nun intento por fixar a poboación rural e evitar unha marcha a núcleos máis poboados. Non negamos que actualmente unha urbanización como a realizada non xera un número elevado de empregos, pois os labores*

Regap



ESTUDIOS

de mantemento e servizos non se traducen nun altísimo número de empregos. Porén, como acabamos de expor, esta creación de emprego –aínda que non sexa elevada– e o mantemento da poboación nos municipios próximos asociados ao turismo que xera Marina Isla de Valdecañas son beneficios que deben protexerse, pois enmárcanse dentro dos obxectivos de desenvolvemento das zonas rurais e a reversión da situación de abandono continuado da poboación rural cara ás cidades”.

Analízase o impacto socioeconómico da execución en canto ao estado das obras.

Alega que “*En consecuencia, os hoteis e vivendas rematadas son os seguintes: 1. No que se refire aos dous hoteis de 150 cuartos, un dos hoteis está terminado e en funcionamento mentres que o segundo dos hoteis planificado se atopa con parte da estrutura executada, aínda que a construción está paralizada. Respecto ao segundo hotel, mesmo se realizou unha modificación puntual do PXM de El Gordo, sendo esta actuación administrativa o obxecto do PO 412/2013, para convertelo en aloxamentos turísticos. 2. En canto ás vivendas, termináronse un total de 185 vilas fronte ao total de 565 residencias que se pensaban construír en Marina Isla de Valdecañas. Conclusión: 1. Só se construíu un hotel dos dous hoteis previstos. 2. Das 565 vivendas previstas soamente se construíron 185 vivendas. Polo tanto, en relación coas vivendas, soamente se mantén o 32,74 % das vivendas proxectadas”.*

Fronte a esta argumentación, xa denunciada polos ecoloxistas, destaca o Supremo que “*a valoración de tales beneficios socioeconómicos, para os efectos de apreciar a imposibilidade material de execución das sentenzas, debe contrastarse cos dereitos e intereses tutelados polas resolucións xudiciais, para determinar a existencia de incompatibilidade entre a realización destes ou unha desproporción de tal consideración que xustifique, nos termos sinalados pola xurisprudencia, a apreciación de causa de imposibilidade material”.*

Recolle o alto tribunal como a “*propia sala de instancia” dá conta da existencia de informes contraditorios “sobre o impacto socioeconómico que a execución tería nos municipios de El Gordo e Berrocalejo e, valorándoos, reconece o limitado impacto que a execución tería en canto á xeración de emprego, e refírese xenericamente ao mantemento da poboación nos municipios próximos asociados ao turismo que xera a urbanización, beneficios que dificilmente poden imporse e considerarse desproporcionadamente de maior alcance que a realización dos intereses públicos tutelados e comprometidos na execución, como son a ordenación urbanística e a protección do medio ambiente, que resultarían definitivamente lesionados, nos termos declarados polas sentenzas que se executan, ao manterse e consolidarse a transformación urbanística anulada. Como sinalan as sentenzas de instancia obxecto de execución, sendo ben recibidas as iniciativas desta natureza para o desenvolvemento dunha actividade ecoturística, cos efectos económicos e sociais que poden ter, que aquí se concretaron no Auto impugnado do 30 de xuño de 2020, iso non debe ser “á conta de que se vexan afectados intereses que o propio lexislador autonómico considerou de maior relevancia, como é a planificación do territorio, ao que se suma o establecido polo lexislador estatal, comunitario e autonómico, en protección de intereses tamén de maior protección, como é o medio ambiente”. Coincide, xa que logo, a ponderación dos dereitos e intereses afectados pola execución xa realizada nas sentenzas executadas coa que aquí acabamos de facer, confirmando a improcedencia de apreciar causa de imposibilidade de execución por tal motivo”.*

6.5 A consideración dos intereses da facenda pública

O argumento económico é invocado como criterio de ponderación da execución parcial das sentenzas da sala de instancia. Fundamentalmente non só o custo de demolición e de restauración, senón, principalmente, as indemnizacións a que podía dar lugar, de conformidade co disposto no artigo 108.3 da LXCA.

Sinalouse que o custo de demolición de todo o edificado suporía a cantidade de 33.982.889,85 euros e as posibles indemnizacións para os efectos do artigo 108.3 LXCA, 111.000.000 euros, concluíndo que o impacto socioeconómico polos graves prexuízos económicos para a facenda pública da Comunidade Autónoma de Extremadura serían os seguintes: *“Custos de demolición: 33.982.889,85 euros. – Indemnizacións posibles a favor dos propietarios das vivendas: 111.000.000 euros. – Indemnización a favor do xestor do hotel: non existen datos para indicar unha cifra aproximada. Por iso, inicialmente a indemnización á que tería que facer fronte a Junta de Extremadura alcanzaría, polo menos, o importe de 144.982.889,85 euros polos gastos de demolición e de indemnización a terceiros de boa fe”*⁵⁹.

Non obstante, a representación das asociacións ecoloxistas impugnaron esa liña argumental.

Declara o Tribunal Supremo que os “mesmos criterios de ponderación de intereses” debían aplicarse en relación cos “graves prexuízos económicos” que para a facenda pública autonómica podía ocasionar a execución total. Eses prexuízos económicos valorábanse inicialmente *“na cantidade de 144.982.889,85 euros, que corresponden á suma da cantidade de 33.982.889,85 euros por custos de demolición e 111.000.000 euros polas posibles indemnizacións a favor dos propietarios das vivendas, sen que existan datos para indicar unha cifra aproximada de indemnización a favor do xestor do hotel”*, o que podía devir en causa de inexecución ao abeiro dos artigos 105 e 106 da LXCA, acordándose a correspondente “modalidade de pagamento”, dado que os preceptos indicados impiden invocar como causa de imposibilidade material de execución o grave detrimento para a facenda pública *pola Administración, que, en razón do pronunciamento xudicial, teña que responder de determinada cantidade, establecendo como regra xeral a satisfacción nos seus propios termos con cargo ao correspondente crédito orzamentario e, para o caso de que o cumprimento nos seus propios termos poida supor un trastorno grave, que deberá razoarse e someterse á audiencia das partes, o que se establece non é o incumprimento, senón a forma que resulte menos gravosa para a execución da sentenza*⁶⁰.

⁵⁹ A comunidade de propietarios rexeita as alegacións de indefensión formuladas pola recorrente, sinalando que as partes tiveron ocasión de contradicir a valoración das obras de demolición e restauración presentadas como anexo III ao escrito que iniciaba o incidente de execución; que, aínda que o Auto do 10 de marzo de 2015 considerase que non procedía ponderar as consecuencias socioeconómicas da execución, debe terse en conta que tal resolución foi ditada no momento inicial do incidente de execución; que o custo da demolición e as indemnizacións que poidan recoñecerse, mesmo se fosen sensiblemente inferiores aos datos valorados polo tribunal, seguirían sendo moi superiores á capacidade financeira da Junta de Extremadura ou, podendo chegar a ser financiadas pola citada institución pública, o grave quebranto que suporía para os cidadáns desta comunidade autónoma non sería proporcional ao beneficio ou á xustiza da execución nos seus propios termos e, ademais, o principal fundamento da execución parcial ordenada é a garantía da integridade ambiental.

⁶⁰ Lembra a fundamentación da sentenza con data do 18 de febreiro de 2020, n. de Recurso: 1285/2011, n. de Resolución: 66/2020, na que, despois de facer unha recompilación fáctica e normativa, sinalabamos o seguinte: “QUINTO.- A estimación

De feito, ditáronse as primeiras resolucións que resolven recursos por responsabilidade patrimonial polos prexuízos causados pola declaración de nulidade dos PIR de Valdecañas, interpostas ante a Junta de Extremadura⁶¹. Neste caso, a petición de responsabilidade patrimonial promovida por unha empresa vinculada á firma Marina Isla de Valdecañas fundábase na anulación das actuacións de planeamento urbanístico e territorial por ela aprobada, en concreto.

da cuestión de constitucionalidade implica que a actuación administrativa baseada nun precepto inconstitucional é nula de pleno dereito. O obxecto da actuación administrativa era incorporar a transformación urbanística anulada polas sentenzas do TSX de Extremadura e do TS ao abeiro da nova regulación do artigo 11.3.1.b), parágrafo segundo da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, na redacción introducida pola Lei 9/2011, do 29 de marzo. Ao ser inconstitucional este precepto, vólvese á redacción orixinal que xa fora analizada na fundamentación das anteriores sentenzas, non sendo posible a transformación urbanística no solo onde se realiza. Non é necesario insistir nesta cuestión, non era posible a transformación urbanística da zona coa redacción orixinal da Lei 15/2001, do 14 de decembro, do solo e ordenación territorial de Extremadura, o que xa foi auzizado nas anteriores sentenzas do TSX de Extremadura e do TS, e segue sen ser posible esta transformación urbanística ao abeiro dunha norma declarada inconstitucional, ao ser contraria á lexislación básica estatal. Tanto o Real decreto lexislativo 2/2008, do 20 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo, como o Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana, só permiten alterar a delimitación dos espazos naturais protexidos ou dos espazos incluídos na Rede Natura 2000, reducindo a súa superficie total ou excluindo terreos destes, cando así o xustifiquen os cambios provocados neles pola súa evolución natural, cientificamente demostrada. A alteración deberá someterse a información pública, que no caso da Rede Natura 2000 se fará de forma previa á remisión da proposta de descatalogación á Comisión Europea e a aceptación por esta de tal descatalogación. Fóra deste procedemento, e coas condicións legais establecidas, o que daría lugar á desprotección destes terreos, non é posible a transformación urbanística dun espazo que forma parte da Rede Natura 2000, pois esta transformación urbanística é incompatible cos valores ambientais e paisaxísticos que son obxecto de protección neste tipo de terreos (...) Os motivos polos que se anulou o PIR, consistentes na falta de motivación da xustificación de interese rexional, da utilidade pública e da protección ambiental, a vulneración da prohibición de reclasificar un terreo clasificado polo planeamento urbanístico como non urbanizable de especial protección e por incorrer o estudo de impacto ambiental nunha causa de nulidade ao non ter incluído un estudo de alternativas que permitan un contraste entre a solución adoptada e aquelas que puidesen ser menos transcendentales para a protección dos espazos en que se sitúa o proxecto, continúan vixentes e afectan á actuación administrativa impugnada.”

⁶¹ Vid. STSX do 25 de outubro de 2021 (ROX: STSX EST 1305/2021 – ECLI:ES:TSXEST:2021:1305, relator: Ruiz Ballesteros) pola que se resolve o recurso presentado contra dúas actuacións administrativas: a) o Acordo do Consello de Goberno da Junta de Extremadura do 17 de febreiro de 2021, que acorda non levantar a suspensión da tramitación do procedemento de responsabilidade patrimonial; e b) a desestimación presunta da solicitude de responsabilidade patrimonial presentada o día 28 de xaneiro de 2015 pola entidade mercantil La Atalaya de Valdecañas, SL., vinculada directamente á entidade Marina Isla de Valdecañas, SA. Segundo sinala o FX oitavo.- Para resolver o fondo do asunto, realizamos dúas consideracións iniciais: 1. A entidade demandante La Atalaya de Valdecañas, SL, está vinculada directa e claramente á entidade Marina Isla de Valdecañas, SA. A promotora do PIR Marina Isla de Valdecañas, SA, era propietaria desde o 21-11-2005 de toda a superficie de solo que abarca o PIR –adquiriu os terreos do PIR pola escritura pública de compravenda con data do 21 de novembro de 2005–, aínda que o PIR non foi aprobado definitivamente ata o Decreto 55/2007, do 10 de abril, de modo que cando a promotora adquire a propiedade dos terreos non podía ter a seguridade de que o PIR fose aprobado e o solo modificase a súa clasificación á de solo urbanizable. La Atalaya de Valdecañas, SL, foi constituída por Marina Isla de Valdecañas, SA, o día 11 de febreiro de 2008. Marina Isla de Valdecañas, SA, é o socio único de La Atalaya de Valdecañas, SL. A sociedade La Atalaya de Valdecañas, SL, constituíuse coa finalidade principal de asumir a construción dun hotel médico spa que integraría un hotel de cinco estrelas, un spa médico e unha policlínica dedicada a cubrir determinadas especialidades médicas. Cando se constituíu a entidade actora, xa se interpuxeron os procesos ordinarios PO 561/2007 e PO 753/2017, ante a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Extremadura, contra o Decreto 55/2007, do 10 de abril, polo que se aproba definitivamente o Proxecto de Interese Rexional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. O día 29 de setembro de 2010, a sociedade La Atalaya de Valdecañas, SL, adquiriu os terreos sobre os que construíría o hotel médico spa. O 90% destes terreos foi unha achega non pecuniaria do socio único Marina Isla de Valdecañas, SA, por aumento de capital e o 10% restante por compravenda. A conclusión de todo o anterior é que todo o ata entón efectuado, promovido e desenvolvido por Marina Isla de Valdecañas non é alleo á sociedade actora que foi constituída por Marina Isla de Valdecañas, SA, como socio único. 2. A pretensión indemnizadora solicitase da Junta de Extremadura e non aos concellos de El Gordo e Berrocalejo. Por iso, a resolución da responsabilidade patrimonial terá que basearse na actuación que sexa imputable á Junta de Extremadura e non á concesión das licenzas de obras polos concellos de El Gordo e Berrocalejo.

6.6 A afectación da tutela xudicial

O argumento da afección do dereito á tutela xudicial efectiva, ao abeiro do artigo 87.1.c) en relación co artigo 105.2 da LXCA e 24 da CE de 1978, é tamén esgrimido pola parte recorrente.

A infracción denunciada baséase na existencia dunha “concepción restritiva” da imposibilidade material de execución da sentenza, dado que a aplicación dun concepto extenso implica unha clara infracción do artigo 24 da CE no relativo ao dereito á execución nos seus propios termos das sentenzas ditadas.

E sinala como alegan respecto diso que, declarado nulo de pleno dereito o mencionado PIR e ordenada a reposición dos terreos a que se refiren as mencionadas actuacións á situación anterior á aprobación do dito proxecto e os actos que se tivesen executado con fundamento nel, por imposibilidade material debe entenderse “*aquel impedimento de carácter físico que non permite executar a sentenza porque o obxecto desta desapareceu ou porque se destruíu. Debe tratarse de imposibilidade e non de mera dificultade ou excesivo custo das actuacións requiridas pola decisión, sinalando a xurisprudencia que a complexidade non pode ser equiparada á imposibilidade*”⁶².

É dicir, que a imposibilidade material como excepción á execución das sentenzas “debe interpretarse restritivamente”; dado que “*a imposibilidade material debe ser efectivamente unha imposibilidade real e non unha mera dificultade ou un excesivo custo das actuacións requiridas pola decisión, todos e cada un dos motivos aducidos nos autos traídos a esta sede casacional deben decaer. Máxime cando ademais ningunha das dúas resolucións, e a pesar da súa máis que considerable extensión, realiza en puridade o menor esforzo argumentativo para pór de manifesto que sexa imposible executar a sentenza*”.

A recorrente en casación denunciaba “*a vulneración do dereito á execución das sentenzas, como manifestación do dereito á tutela xudicial efectiva do artigo 24 da Constitución, como garantía do cumprimento dos mandatos que as resolucións xudiciais, con cita de xurisprudencia, sentenzas do TC e do TEDH*”, e conclúe que “*a execución das sentenzas da sala de instancia 196/2011, do 9 de marzo, pola que declarou nulo o decreto aprobatorio do PIR de Marina de Valdecañas, e da Sala III do Tribunal Supremo, do 29 de xaneiro de 2014, rec. 419/2011, que ratificou aquela nos seus propios termos, ordenando a reposición dos terreos ‘á situación anterior á aprobación do dito proxecto e os actos que se executou con fundamento nel’, aínda que poida resultar complexo e custoso, non é materialmente imposible, polo que acordalo así infrinxe o disposto no artigo 105.2 LXCA e o dereito á tutela xudicial efectiva na súa vertente do dereito a que a execución do xulgado se leve a cabo nos seus propios termos*”⁶³.

⁶² Ver STS do 30 de abril de 2010 (ROX: STS 2209/2010 – ECLI:ES:TS:2010:2209), en relación cunha demolición parcial dun edificio, cando no seu fundamento xurídico cuarto sinala que “*a complexidade técnica que se aduce só pode servir de xustificación para que se extremen ao máximo, como prioridade absoluta, as medidas de seguridade sobre as persoas e sobre o resto do inmovible. De maneira que o proxecto de demolición que se lle impón ao concello debe levarse a cabo respectando esta prioridade esencial. En definitiva, a complexidade non pode ser equiparada á imposibilidade como postula a recorrente, co que enlazamos coa terceira razón.*”

⁶³ E engádesse «*en relación coas normas e de xurisprudencia relativas aos actos ou garantías procesuais que produciu indefensión desta parte, vulnerando o artigo 24 da CE, reproducindo para o efecto o auto da sala de instancia do 10 de marzo de 2015, acordando a apertura dun período probatorio no incidente de execución e no que sinalaba, respecto da proba que se admitía neste, que “... se considera inútil toda a proba proposta sobre contido económico (custo de demolición, razóns socioeconómicas en xeral, e posi-*

Tanto a representación da comunidades de propietarios como a da Junta de Extremadura impugnan ese motivo de censura casacional e sosteñen que a decisión sobre a execución da sentenza acordada pola Sala do Contencioso-Administrativo non afectaba ao dereito á tutela xudicial efectiva.

En contra do anterior as comunidades de propietarios alegaron que a execución ordenada polo TSXES non vulneraba o dereito á tutela xudicial efectiva (na súa manifestación de dereito á execución de sentenza), invocando as sentenzas do TC 153/1992 e 67/1984, en canto á execución cando se aprecie imposibilidade legal ou material, entendendo a parte que nun concepto práctico “se considera materialmente imposible unha actividade cuxa realización supón para a colectividade representada pola Administración un custo económico e un esforzo absolutamente desproporcionados en relación co beneficio que o destinatario dunha sentenza pode obter coa súa completa execución”, invocando para o efecto a STS do 14 de xuño de 2016.

Pola súa banda, a representación da Junta de Extremadura sostén que só o primeiro dos motivos de infracción alegados na censura casacional garda relación coa cuestión que suscita interese casacional obxectivo, e sinala que parte dun presuposto erróneo ou irreal ao entender que a imposibilidade de execución non se declara por unha imposibilidade material, senón por unha dificultade ou excesivo custo das actuacións requiridas para a decisión, cando a razón que leva a declarar a imposibilidade material parcial é precisamente a existencia desa imposibilidade material e non a existencia dunha dificultade, como resulta dos autos de execución, segundo as valoracións que se indican.

E, no relativo ao segundo dos motivos de censura casacional, a infracción do artigo 87.1.c) LXCA en relación co artigo 24 da CE de 1978 e a normativa urbanística aplicable, aduce a representación da Administración autonómica que non se contradí a declaración de nulidade do PIR, senón que se parte dela e que a declaración de imposibilidade material parcial de execución non implica a legalización das actuacións urbanísticas operadas en virtude do PIR e así o afirma a sala nos autos impugnados.

E, en relación co cuarto motivo de censura casacional, a representación procesual da Administración autonómica impugnada subliña que se trata de infraccións non citadas no escrito de preparación e que con iso se introduce unha confusión innecesaria, ao pretender facer valer unha denegación de medios de proba sen nin sequera citar os medios denegados nin en que momento se propuxeron, engadindo que de novo se elude por parte da recorrente que o criterio esencial e básico que leva a declarar a inexecución material parcial é a protección ambiental, e que a cuantificación é unha cuestión fáctica e por iso allea á función nomofiláctica e unificadora propia do recurso de casación.

ble responsabilidade patrimonial), xa que non cabe ponderar, para os efectos da inexecución das sentenzas, as consecuencias desta índole que para a Junta de Extremadura (e os concellos e propietarios) implicaría o seu cumprimento (STC 22/2009), sendo doutrina reiterada do noso Tribunal Supremo que “o superior custo ou a maior complexidade das demolicions non son causa suficiente para afirmar que a sentenza sexa de imposible cumprimento” (STS de 08/04/2014 rec. 770/2013 e a de 14/02/2013 rec. 4311/2011 que nela se menciona)”. Con estes vimbios non pode resultar admisible o pronunciamiento do FD 8º do auto do 30 de xuño aquí impugnado de que “o custo de demolición [que cifra en preto de 34 millóns de euros baseándose nun estudo remitido pola Dirección Xeral de Transportes, Ordenación do Territorio e Urbanismo do que se descoñece o seu autor e que tampouco vén datado] non foi desvirtuado por outra proba proposta polas partes”. Con tal manifestación, a sala non só estaría a ir contra os seus propios actos, senón que ademais causa unha flagrante indefensión ás partes actoras e executantes e vulnera o principio de confianza lexítima, igualmente acollido pola xurisprudencia da Sala III do Tribunal Supremo (SSTS 18.10.2012, rec. 2577/2009, ou 05/01/1999, rec. 10679/1990, 28/07/1997, 13/02/1992 ou 01/02/1990)».

Pola súa banda, a representación procesual dos dous concellos afectados, El Gordo e Berrocalejo, impugnan a alegada infracción dos artigos 105.2 e 109.1 da LXCA.

Aducen o seguinte: *tendo en conta a complexidade e intereses afectados e que a propia redacción legal dos ditos preceptos avala a potestade xurisdiccional de adoptar unha decisión sobre a forma e medios en que se deben executar as decisións xudiciais, cando concorren factores diversos que fan aconsellable modular a declaración da decisión á realidade material existente no momento en que se deban executar as súas determinacións, que nas múltiples decisións xudiciais citadas pola recorrente, e nos propios autos impugnados, se constata a existencia desa facultade xudicial perfectamente compatible co deber de execución das resolucións xudiciais. É posible determinar o grao e alcance das medidas concretas que se deben levar a cabo para executar as sentenzas, sen vulnerar o dereito a obter a execución das resolucións xudiciais firmes; polo tanto, a resolución impugnada é axustada ao recollido nos artigos 105.2 e 109.1 da LXCA.*

E alega a súa representación que o custo e dificultade da execución é un só dos factores que determinaron a declaración de imposibilidade de execución parcial e que non existe o error iuris que se alega.

6.7 A resposta do Tribunal Supremo

Sinala o TS que “*cómpre partir da obriga constitucional de cumprir as sentenzas e resolucións firmes dos xuíces e tribunais (artigo 118), cumprimento que, como establece o artigo 103.2 da LXCA, debe levarse a efecto na forma e termos consignados nestas⁶⁴”.*

⁶⁴ E engade no fundamento cuarto da sentenza que *sobre o alcance deste dereito e a súa dobre proxección subxectiva e obxectiva se pronunciou o Tribunal Constitucional, sinalando (STC 119/1994) que o dereito á execución das sentenzas “nos seus propios termos” forma parte do dereito fundamental á tutela xudicial efectiva (SSTC 148/1989, 152/1990). É dicir, que se trata dun dereito fundamental ao cumprimento dos mandatos que a sentenza contén, a realización dos dereitos recoñecidos nela ou á imposición mesmo forzosa do cumprimento das obrigas nas que condena (...) o obrigado cumprimento do acordado polos xuíces e tribunais no exercicio da potestade xurisdiccional configúrase como un dereito de carácter subxectivo incorporado ao contido do artigo 24.1 CE e que os propios tribunais non poden apartarse sen causa xustificada do previsto na decisión da sentenza que debe executarse (entre outras, SSTC 32/1982, fundamento xurídico 2°; 15/1986, fundamento xurídico 3°; 118/1986, fundamento xurídico 4.° 1; 148/1989, fundamento xurídico 2°; 16/1991, fundamento xurídico 1°) (...). O dereito a que a sentenza se execute nos seus propios termos ten un carácter obxectivo en canto se refire precisamente ao cumprimento da decisión sen alteración e non permite por tanto suprimir, modificar ou agregar ao seu contido excepcións ou cargas que non poidan reputarse comprendidas nel. En consecuencia, a execución debe consistir precisamente no establecido e previsto na decisión e constitúe xunto ao dereito do favorecido a exixir o seu cumprimento total e inalterado o do condenado a que non se desvirtúe, se amplíe ou se substitúa por outro. Calquera alteración debe obedecer a causa prevista na lei, como o é a imposibilidade legal ou material de execución. “A imposibilidade legal ou material de execución constitúe, pois, unha excepción ao dereito á execución nos seus propios termos, e en canto concorran as circunstancias legais ou materiais, valoradas polo órgano xurisdiccional competente, determina, en primeiro lugar, a adopción por este das medidas necesarias que aseguren a maior efectividade da executoria, é dicir, que aínda que sexa parcialmente ou de forma equivalente veñan dar satisfacción ao dereito recoñecido e, en segundo lugar, a determinación, se é o caso, da indemnización que proceda na parte en que non poida ser obxecto de cumprimento pleno (artigo 105.2 LXCA). Dispónse, polo tanto, que, mesmo apreciando a concorrencia de circunstancias que a imposibiliten, a execución da sentenza debe levarse a cabo na forma que mellor se acomode á realización e cumprimento da decisión e só no demais o legislador autoriza á substitución por unha indemnización ou, dito doutro xeito, ante a apreciación de circunstancias que impidan a plena execución da decisión, subsiste o dereito a que na medida do posible se fagan efectivos os pronunciamentos da decisión nos termos establecidos, e só no demais se establece a substitución, se é o caso, pola indemnización adecuada. (...) Agora ben, esa imposibilidade de dar cumprimento á sentenza nos seus propios termos non implica, polo menos nas sentenzas condenatorias, a ausencia de toda outra medida executiva, de xeito que baste a mera constatación da imposibilidade de acordar o cumprimento estrito dos mandatos que ela contén para entender satisfeita a tutela xudicial efectiva, sendo preciso que, en tales supostos, se acuda á adopción doutros medios de execución substitutorios ou subsidiarios que o ordenamento ofrece, pois, en caso contrario, as decisións xudiciais quedarían convertidas en meras declaracións de intencións e a parte que obtivo unha sentenza favorable atoparíase en idéntica posición que antes de obter o pronunciamento”. Polo que se refire á apreciación da imposibilidade material, pátrese da falta dunha definición respecto diso do artigo 105 LXCA; en consecuencia, da delimitación pola xurisprudencia do carácter restritivo da súa aplicación como excepción ao dereito de execución nos termos da decisión; e en razón de todo iso, o carácter casuístico en canto cómpre observar os concretos pronunciamentos xudiciais e os intereses que en*

Finaliza o Supremo destacando que lembrou o anterior, pois non pode ignorarse que a actuación da Junta de Extremadura ao aprobar o PIR foi contraria a dereito.

Recalca a STS como a *Administración*, ao aprobar o PIR Marina Isla de Valdecañas, actuou como se a protección do terreo non existise e decidiu transformar urbanisticamente o solo como se de solo sen protección ningunha se tratase, adoptando unha decisión fóra da orde ou común modo de obrar. A actuación administrativa non era conforme a dereito ao non ter actuado a Junta de Extremadura como a primeira e eficaz garante do ordenamento ambiental e urbanístico.

E, en relación coas cuestións de responsabilidade patrimonial, “despréndese diso que a responsabilidade económica que poida resultar para a Administración neste caso, lonxe de resultar desproporcionada, correspóndese co alcance da súa responsabilidade na transformación urbanística declarada ilegal e cuxa reparación se trata de obter mediante a execución nos seus propios termos das correspondentes sentenzas”.

E conclúe sinalando como se aprecia a concorrencia de causas que xustifiquen a imposibilidade material de execución das sentenzas do 9 de marzo de 2011 nos seus propios termos no relativo á demolición das edificacións e instalacións e actuacións de “transformación urbanística” que estaban xa construídas e en funcionamento⁶⁵.

cada caso resultan afectados pola execución. A iso refírense múltiples sentenzas, como a do 9 de xullo de 2019 (rec. 677/2017), que, reiterando o xa dito na sentenza do 14 de xuño de 2016 (rec. 1719/2015), sinteticamente sinala: "Non define a LXCA, artigo 105.2, en que consiste a imposibilidade material de execución dunha sentenza. Foi a xurisprudencia a que foi delimitando aquela cunha concepción restritiva dos supostos de imposibilidade (SSTS do 17 de novembro de 2008, recurso casación 4285/2005, 14 de febreiro de 2013, recurso casación 4311/2011). Estamos, polo tanto, fronte a supostos individualizados casuísticamente en atención ás circunstancias concorrentes en cada suposto en que deben ponderarse os distintos intereses concernidos". Non obstante, os pronunciamentos xudiciais veñen delimitando o concepto de imposibilidade material nos seus aspectos fundamentais, como declara a sentenza do 8 de abril de 2014 (rec. 770/2013) por referencia á do 14 de febreiro de 2013, "o superior custo ou a maior complexidade das demolicións para realizar non son causa suficiente para afirmar que a sentenza sexa de imposible cumprimento"; no mesmo sentido, a sentenza do 14 de febreiro de 2013 (rec. 4311/2011) ou, como sinala máis xenericamente a sentenza do 30 de abril de 2010 (rec. 1268/2009), "a complexidade non pode ser equiparada á imposibilidade". Na sentenza do 21 de xuño de 2012 (rec. 4454/2011) efectúanse pronunciamentos significativos respecto diso; así, sinalase que: "Fronte ao cumprimento das sentenzas firmes nos seus propios termos, que constitúe unha exigencia derivada da tutela xudicial efectiva, non pode esgrimirse con éxito a consumación material dos efectos derivados dunha norma regulamentaria, pois tal é a natureza do plan parcial, declarada nula. Dito doutro xeito, a execución das sentenzas firmes non consente que se burle o seu cumprimento mediante a rápida transformación da realidade física para facer imposible o que antes non o era"; e que "A dificultade da execución, que non pode negarse, non comporta, porén, a súa imposibilidade. Entre o difícil e o imposible media unha diferenza substancial, que o primeiro se logra pondo o esforzo e traballo necesarios e o segundo non". En Auto deste Tribunal Supremo do 16 de xullo de 1991, sinalase que a "imposibilidade debe entenderse no sentido máis restritivo e estrito, e en termos de imposibilidade absoluta; isto é, absoluta imposibilidade física ou clara imposibilidade xurídica de cumprir a decisión. Despois da Constitución non cabe outra interpretación, por ser un básico fundamento do Estado de dereito instaurado por ela o cumprimento escrupuloso, íntegro e estreito das sentenzas xudiciais nos seus propios termos, que non é outra que seguridade xurídica". Deben valorarse, igualmente, as declaracións xenéricas que o Tribunal Constitucional efectuou respecto diso, como é o caso da Sentenza 285/2006, do 9 de outubro, segundo a cal: "Por iso mesmo tamén declaramos que, desde a perspectiva do artigo 24.1 CE, non pode aceptarse que sen o concurso de elementos que fagan imposible física ou xuridicamente a execución ou a dificulten por concorreren circunstancias sobreditas impeditivas, por incorrecta determinación da decisión, polas súas desproporcionadas consecuencias ou por razóns similares, isto é, que sen terse alterado os termos nos que a disputa procesual foi exposta e resolta ante a sala sentenciadora, se pretenda privar de efectos, nun momento posterior, ao pronunciamento xudicial entón emitido, pola vía de discutir de novo, en trámite de execución, o que xa foi no seu día definitivamente resolto polo órgano xudicial (por todas, SSTC 41/1993, do 8 de febreiro, FX 2; e 18/2004, do 23 de febreiro, FX 4)".

⁶⁵ Por iso estima o recurso e casa os autos impugnados do 30 de xuño e 21 de setembro de 2020 xa que acordan: "a conservación do hotel, vivendas, campo de golf e instalacións que actualmente están construídas e en funcionamento"; que deberán ser demolidas como o resto das obras e instalacións a que se refire o punto III da parte dispositiva do Auto do 30 de xuño de 2020, aplicando e adaptando os criterios establecidos para o efecto nos números 2, 3 e 4 deste punto III á ampliación da demolición que aquí se accorda. Por outra banda, a referida demolición das edificacións e instalacións construídas e en funcionamento á que se estende a execución supoñen a eliminación da actividade humana derivada do seu uso e gozo, á que responde, fundamentalmente, o plan ou programa para a protección do medio ambiente e medidas compensatorias establecido no punto IV da parte dispositiva do Auto do 30 de xuño de 2020, que polo tanto queda afectado por esta decisión, sen prexuízo de que na instancia se valore o seu alcance para efectos da súa modificación, adaptación ou eliminación.

Esa imposibilidade material debe examinarse atendendo ás circunstancias do caso concreto e aos dereitos e intereses comprometidos na execución, e que non pode identificarse co feito de que a execución presente dificultades ou a conveniencia de atender outros intereses (de carácter socioeconómico ou doutra índole) que non poden imporse aos que resultan tutelados polos pronunciamentos xudiciais que se trata de levar a efecto, en garantía da seguridade xurídica que se vería seriamente afectada pola falta de realización do dereito recoñecido xudicialmente, execución que, como sinala o Tribunal Constitucional nas sentenzas antes citadas, constitúe un dereito fundamental e debe consistir precisamente no establecido e previsto na decisión.

7 O Auto de execución do 15 de setembro de 2023

O recente AT SX do 15 de setembro de 2023 resolve a cuestión da execución parcial interesada, suspendida como consecuencia da interposición dos recursos de casación e a súa inadmisión polo Tribunal Supremo.

Alega o auto no seu FX primeiro que os autos da sala do 5/7/2023 e 11/7/2023 xa dixeron que a suspensión da execución se faría nos termos acordados polo TC. En todo momento, a suspensión da execución realizábase na forma acordada polo TC. Procede aterse ao contido do Auto do TC, do 20 de xuño de 2023, que suspende a execución exclusivamente respecto dos elementos que o TSX de Estremadura acordara inicialmente que non se demolesen no auto de imposibilidade material parcial con data do 30/6/2020 e no auto desestimatorio do recurso de reposición con data do 21/9/2020. Nestes autos, o prazo fixado era de seis meses.

Engade o Auto do 15 de setembro de 2023 no seu FX segundo que a execución parcial é posible e debe facerse co fin de eliminar os bens inmoables que se atopan en fase de estrutura e proceder á revexetación da zona. A Junta de Estremadura debe proceder á devandita execución e, no que agora se expón na parte dispositiva deste auto e conforme o anteriormente exposto nos autos do TSX de Estremadura de imposibilidade material parcial con data do 30/6/2020 e no auto desestimatorio do recurso de reposición do 21/9/2020, os elementos parciais a derrubar son sobradamente coñecidos polas partes demandadas. Non se trata de adoptar todas as medidas que se ían pór en marcha para protexer e minimizar a posible afectación ao medio ambiente pola actividade humana, senón de derrubar e revexetar os bens inmoables que quedaron en fase de estrutura ou a medio rematar.

E resolve continuar a execución e, en suma, ordénalle á Junta de Estremadura o seguinte:

«1. DEMOLICIÓN de todo o que se atopa en fase de estrutura ou non está terminado e en funcionamento. O segundo hotel planificado e o resto de vivendas que se ían construír deben ser demolidas e/ou non construídas. As vivendas terminadas que serven de oficina da promotora e de piso piloto serán tamén demolidas, salvo que por razóns de linde puidesen afectar á seguridade doutras vivendas. Tamén serán demolidas as instalacións que, non sendo imprescindibles para o funcionamento das edificacións terminadas e en funcionamento, se atopan en fase de estrutura.

2. *REVEXETACIÓN. As plataformas existentes que non foron urbanizadas deberán restaurarse e revexetarse, eliminando as plataformas e os residuos que aparecen nelas.*

3. *A demolición deberá realizarse de maneira ordenada e programada co menor prexuízo para o medio ambiente e dará lugar á reposición do terreo a un estado que permita un proceso de rexeneración de bosque mediterráneo e supoña un claro beneficio para a flora e a fauna da ZEPA, debendo crearse un enclave e paisaxe similares aos protexidos na ZEPA.*

4. *A Junta de Extremadura deberá aprobar un plan ou programa de traballo para proceder á demolición e restauración acordadas. A Junta de Extremadura deberá aprobar este plan ou programa no prazo máximo de seis meses, comezando a partir do sexto mes as actuacións de adxudicación e a continuación os materiais de demolición parcial. O plan de traballo para proceder á demolición, restauración e revexetación acordadas deberá dispor de todas as medidas necesarias para evitar o menor prexuízo ao medio ambiente. A adxudicación da demolición, restauración e revexetación deberá realizarse a unha empresa pública ou privada que dispoña da suficiente capacidade para realizar uns labores como os encomendados.*

5. *En aplicación da LXCA, correspóndelle á Sala do Contencioso-Administrativo do TSX de Extremadura o control das decisións administrativas que vaia adoptando a Junta de Extremadura en fase de execución. A Administración comunicará todos os avances na execución.*

6. *A Junta de Extremadura deberá manifestar se mantén o Consello de Goberno da Junta de Extremadura como órgano encargado da execución e coordinador dos labores de execución entre os distintos órganos administrativos, como xa informou anteriormente, ou designa outro órgano administrativo e titular. Esta comunicación farase no prazo máximo de dez días desde a notificación deste auto á Avogacía Xeral da Junta de Extremadura.*

III. Prohíbese a realización de novas edificacións na urbanización Marina Isla de Valdecañas».

Último capítulo das dificultades de execución nos seus propios termos dos pronunciamientos xudiciais indicados.

Bibliografía

ARIAS APARICIO, M.^ªF., “La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000 (el caso de la isla del embalse de Valdecañas)”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n. 35, 2019.

- ARIAS APARICIO, M.^ªF., “Extremadura: vía para la protección de los espacios naturales”, García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de políticas medioambientales 2020*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), Madrid, 2020.
- BROWN, W., *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, Malpaso Ediciones, Barcelona, 2016.
- BRUFAO CURIEL, P., “Derecho y políticas ambientales en Extremadura”, *Revista Catalana de Dret ambiental*, n. X(1), 2019.
- BRUFAO CURIEL, P., “Jurisprudencia ambiental en Extremadura (Segundo Semestre)” *Revista Catalana de Dret ambiental*, n. XI(2), 2020.
- BRUFAO CURIEL, P., “Jurisprudencia ambiental en Extremadura”, *Revista Catalana de Dret ambiental*, n. XIII(1), 2022.
- CASTANEDO GARCÍA, M.^ªE., “Examen del nuevo apartado tercero del artículo 108 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa”, Navarro Vega, M.^ªB. (coord.), *Recientes reformas de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant lo Blanch - Gobierno de Cantabria, Valencia, 2017.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A., “Imposibilidad de ejecución de sentencias que impliquen la demolición en la Red Natura 2000 y los efectos sobre la España vaciada. A propósito de la Sentencia de 9 de febrero de 2022 sobre la urbanización de Valdecañas”.
- Acesso web: <https://www.idluam.org/blog/imposibilidad-de-ejecucion-de-sentencias-que-implican-la-demolicion-en-la-red-natura-2000-y-los-efectos-sobre-la-espana-vaciada-a-proposito-de-la-sentencia-de-9-de-febrero-de-2022-sobre-la-urbanizaci/>
- DÍAZ LEMA, J.M., “Los proyectos de interés regional ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos n. 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010 (Asunto “Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo”, Logroño)”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 36, 2013.
- DIONI LÓPEZ, J., *La España de las piscinas Cómo el urbanismo neoliberal ha conquistado España y transformado su mapa político*, Arpa Editorial, Barcelona, 2021.
- EYRE DE LORENZO, J.A., “Análisis de las sentencias del Tribunal Supremo sobre el conflicto derivado de la aprobación del proyecto de la «Zona de Interés Regional» Ecociudad Montecorvo de Logroño”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 282, 2013.
- EZQUERRA HUERVA, A., “Artículo 108”, Ezquerra Huerva, A. e Oliván del Cacho, J. (coords.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tomo II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., “Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el «caso Valdecañas»”, García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de*

Regap



ESTUDIOS

- políticas medioambientales 2022*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), Madrid, 2022.
- GEIS I CARRERAS, G., *La ejecución de las sentencias Urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.
- LAZCANO BROTONS, I. “Los espacios naturales protegidos”, Lasagabaster Herrarte, I. (dir.), *Derecho Ambiental Parte Especial I*, Lete Argitaletxea, Pamplona-Iruña-Bilbao, 2007.
- RAMOS MEDRANO, J.A., “Comentarios a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 sobre el Proyecto de Interés Regional «Isla de Valdecañas»”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 274, 2012.
- RUIZ LÓPEZ, M.A., “De nuevo sobre la transformación urbanística de suelos rurales protegidos y sus límites. A propósito de la STS de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de «interés regional» de Valdecañas”, *Revista de urbanismo y edificación*, n. 31, 2014.
- SALCEDO HERNÁNDEZ, J.C. e CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.-J., “Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo”, *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, n. 97, 2015.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J., *Red natura 200: Evaluación ambiental de planes y proyectos*, Tesis doctoral, Universidade da Coruña, A Coruña, 2021.
- SÁNCHEZ LAMELAS, A., “El artículo 108.3 de la LJCA: La ejecución de sentencias de derribo y la garantía de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”, Navarro Vega, M.^ªB. (coord.), *Recientes reformas de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant lo Blanch - Gobierno de Cantabria, Valencia, 2017.
- SANTAMARÍA ARINAS, R., *La ordenación del territorio y los campos de Golf. Reflexiones jurídicas desde el Plan Territorial Parcial de Rioja Alavesa*, Lete. Argitaletxea, Bilbao, 2010.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J., “La acreditación de la necesidad de vivienda como requisito para la transformación del suelo rural (comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 sobre la «ecociudad» de Logroño)”, *Revista electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja. REDUR*, n. 10, 2012.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J., “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina «Boxus» por el Tribunal Constitucional español”, *Revista de administración pública*, n. 193, 2014.
- VALENCIA MARTÍN, G., “Transformaciones urbanísticas en la red Natura 2000: El caso Valdecañas”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 45, 2020.
- VALENCIA MARTÍN, G., “Jurisprudencia constitucional: la ley catalana del cambio climático”, García-Álvarez García, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de políticas medioambientales 2020*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), Madrid, 2020.

VILLARES NAVEIRA, L., “El caso Algarrobico o el difícil camino de la ejecución de sentencias en materia ambiental”, *Jueces y Juezas para la Democracia*, Boletín Informativo n. 90, mayo 2023.

Xurisprudencia

Tribunal Superior de Xustiza de Estremadura

Sentenzas

STSX do 19 de xaneiro de 2010 (ROX: STSX EST 33/2010 – ECLI:ES:TSXEST:2010:33).
STSX do 9 de marzo de 2011 (ROX: STSX EST 451/2011 – CLI:É:TSXEST:2011:451).
STSX do 9 de marzo de 2011 (ROX: STSX EST 450/2011 – ECLI:ES:TSXEST:2011:450).
STSX do 18 de novembro de 2014 (ROX: STSX EST:1727/ – ECLI:ES:TSXEST:2014:1727).
STSX do 18 de novembro de 2014 (ROX: STSX EST 1724/2014 – ECLI:ES:TSXEST:2014:1724).
STSX 59/2020, do 18 de febreiro (ROX: STSX EST 111/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:111).
STSX 66/2020, do 18 de febreiro (ROX: STSX EST 112/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:112).
STSX 67/2020, do 18 de febreiro (ROX: STSX EST 110/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:110).

Autos

AT SX do 26 de maio de 2008 (ROX: AT SX EST 45/2008 – ECLI:ES:TSXEST:2008:45A).
AT SX do 21 de setembro de 2020 (ROX: AT SX EST 61/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:61A).
AT SX do 30 de xuño de 2020 (ROX: AT SX EST 60/2020 – ECLI:ES:TSXEST:2020:60A).
AT SX do 15 de setembro de 2023.

Tribunal Supremo

Autos

ATS do 26 de xaneiro de 2012 (ROX: ATS 1480/2012 – ECLI:ES:TS:2012:1480A).
ATS do 26 de xaneiro de 2012 (ROX: ATS 2157/2012 – ECLI:ES:TS:2012:2157A).
ATS do 14 de novembro de 2013 (ROX: ATS 11801/2013 – ECLI:ES:TS:2013:11801A).
ATS do 25 de abril de 2013 (ROX: ATS 4068/2013 – ECLI:ES:TS:2013:4068A).
ATS do 14 de novembro de 2013 (ROX: ATS 11990/2013 – ECLI:ES:TS:2013:11990A).
ATS do 12 de xuño de 2014 (ROX: ATS 6321/2014 – ECLI:ES:TS:2014:6321A).
ATS do 20 de febreiro de 2014 (ROX: ATS 2462/2014 – ECLI:ES:TS:2014:2462A).
ATS do 15 de novembro de 2018 (ROX: ATS 12894/2018 – ECLI:ES:TS:2018:12894A).
ATS do 18 de marzo de 2019 (ROX: ATS 3250/2019 – ECLI:ES:TS:2019:3250A).
ATS do 6 de maio de 2021 (ROX: ATS 5837/2021 – ECLI:ES:TS:2021:5837A).

Regap



ESTUDOS

ATS do 8 de abril de 2022 (ROX: ATS 6281/2022 – ECLI:ES:TS:2022:6281A).
ATS do 18 de maio de 2023 (ROX: ATS 6813/2023 – ECLI:ES:TS:2023:6813A).
ATS do 13 de xullo de 2023 (ROX: ATS 10802/2023 – ECLI:ES:TS:2023:10802A).

Sentenzas

STS do 29 de xaneiro de 2014 (ROX: STS 190/2014 – ECLI:ES:TS:2014:190).
STS do 29 de xaneiro de 2014 (ROX: STS 189/2014 – ECLI:ES:TS:2014:189).
STS do 27 de marzo de 2014 (ROX: STS 1276/2014 – ECLI:ES:TS:2014:1276).
STS do 5 de xuño de 2014 (ROX: STS 2208/2014 – ECLI:ES:TS:2014:2208).
STS do 23 de outubro de 2019 (ROX: STS 3414/2019 – ECLI:ES:TS:2019:3414).
STS do 25 de maio de 2020 (ROX: STS 999/2020 – ECLI:ES:TS:2020:999).
STS do 21 de xaneiro de 2021 (ROX: STS 217/2021 – ECLI:ES:TS:2021:217).
STS do 9 de febreiro de 2022 (ROX: STS 481/2022 – ECLI:ES:TS:2022:481)

Tribunal Constitucional

Sentenzas

STC 152/2019, do 25 de novembro (BOE núm. 5, do 6 de xaneiro de 2020).
STC 134/2019, do 13 de novembro (BOE núm. 304, do 19 de decembro de 2019).

Autos

ATC 329/2023, do 20 de xuño (ECLI:ES:TC:2023:329).
ATC 328/2023, do 20 de xuño, (ECLI:ES:TC:2023:328A).
ATC 327/2023, do 20 de xuño (ECLI:ES:TC:2023:327A).
ATC 151/2022, do 16 de novembro (ECLI:ES:TC:2022:151A).