



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 66_junio-diciembre 2023 | pp. 275-327
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 bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

A execución de sentenzas
e o caso *Valdecañas*

La ejecución de sentencias y el caso *Valdecañas*

Enforcement of judgments
and the *Valdecañas* case

66 Regap

Regap



ESTUDIOS

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

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-1040-8133>

suricato@ucm.es

A José Trillo-Figueroa y 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 tuvieron debidamente en cuenta 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 socioeconómico 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, medioambiente, 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 el Proyecto de Interés Regional (PIR) de Valdecañas. Las SSTSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011 y las SSTS de 29 de enero de 2014. 2.1 La etapa declarativa: la anulación del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por las SSTSJ de Extremadura número 195 y 196, de 9 de marzo de 2011. Su confirmación por la STS de 29 de enero de 2014. 2.2 La fase ejecutiva: los problemas de ejecución de las STSJ de Extremadura número 195 y 196, de 9 de marzo de 2011. La declaración de la imposibilidad material parcial de ejecución. La censura casacional. 2.3 Una segunda parte de la fase ejecutiva: la ejecución como consecuencia de la censura casacional de la STS 162/2022, de 9 de febrero: El ATSJ de 16 de marzo de 2022. 2.4 Una tercera fase: el recurso de amparo. 2.5 Las actuaciones conexas. 3 Sobre la convalidación legislativa mediante una ley singular de reforma del artículo 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Cuestión de constitucionalidad y STC 134/2019, de 13 de noviembre. 4 Sobre la imposibilidad de ejecución de los fallos en sus propios términos: de la imposibilidad parcial. 5 El Auto de 30 de junio de 2020 del TSJ de Extremadura: la imposibilidad material parcial de ejecución. La común ejecución de cinco sentencias del TSJ de Extremadura. 6 El recurso de casación: la STS 162/2022, de 9 de febrero, y el incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 de la LOPJ desestimado por el ATS de 8 de abril de 2022. 6.1 Introducción: el interés casacional del ATS de 6 de mayo de 2021. 6.2 El argumento de la protección ambiental. 6.3 Los razonamientos del Tribunal Supremo. 6.4 El impacto socioeconómico. 6.5 La consideración de los intereses de la Hacienda Pública. 6.6 La afectación de la tutela judicial. 6.7 La respuesta del Tribunal Supremo. 7 El Auto de ejecución de 15 de septiembre de 2023.

1 Introducción

La dificultad material y jurídica de la ejecución ordinaria de sentencias del orden contencioso-administrativo relacionadas con el urbanismo o el medioambiente es un tema recurrente¹. Como ha observado VILLARES NAVEIRA, se trata de un “*difícil camino*” en la ejecución de sentencias ambientales, al examinar en unas breves pero atinadas notas el caso de *El Algarrobico*². *Esa dificultad se ha visto, además, reforzada con la adición de los requisitos y garantías del artículo 108.3 de la LJCA por la disposición final 3, apartado 4 de la LO 7/2015, de 21 de julio. Así lo ha puesto de manifiesto tanto la doctrina académica³ como diversos pronunciamientos de la doctrina legal⁴.*

Y se transforma en tortuosa cuando el titular de la potestad legislativa, estatal o autonómica, acude para mitigar o neutralizar las consecuencias de un fallo judicial, como vemos en el caso examinado, al dar cuenta de los problemas de ejecución en el asunto de la llamada isla de Valdecañas.

En efecto, la cuestión se torna más ardua y tortuosa, si cabe, cuando en el caso de una sentencia urbanística el legislador autonómico o el legislador estatal acuden –como en otros supuestos– a enmendar los pronunciamientos judiciales echando mano del socorrido sistema de las “leyes singulares” con la finalidad de “legalizar”, convalidar o eludir el pleno control judicial de la actuación de las administraciones públicas⁵, o mediante la utilización de instrumentos de ordenación del territorio como medio de desplazar o subrogarse de facto para eludir actuaciones materialmente urbanísticas. Los supuestos son de tenor diverso pero de parejo uso instrumental de las potestades “legislativa” o “reglamentaria”.

¹ A este respecto es de obligada lectura el libro de GEIS I CARRERAS, G., *La ejecución de las Sentencias Urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2009.

² 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, pp. 8-14.

³ Algunos de esos problemas ya fueron apuntados por 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, pp. 173 y ss., y en la misma publicación el trabajo 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. y Oliván del Cacho, J. (coords.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tomo II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 1783 y ss., y en relación con el apartado 3 del precepto, p. 1801.

⁴ Algunos de estos problemas en los supuestos de ejecución de obras sin licencia, recogidos, entre otros, por la STS de 21 de enero de 2021 (RO: STS 217/2021 – ECLI:ES:TS:2021:217). Recoge la doctrina general sobre este precepto la STS de 23 de octubre de 2019 (RO: STS 3414/2019 – ECLI:ES:TS:2019:3414).

⁵ Como señala la STC, «no consta en modo alguno en el proyecto la inaplicación de norma legal o reglamentaria alguna, por lo que la misma ordenación podría haberse abordado mediante una norma aprobada por el Consejo de Gobierno. A mayor abundamiento, la propia disposición final primera de las normas del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” dispone qué determinaciones urbanísticas que estas contienen pueden ser modificadas por decreto de la Junta de Castilla y León. Una deslegalización a futuro que resuelve definitivamente la innecesidad de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos, pues nada añade la aprobación por ley a lo que puede ser modificado, desde el momento mismo de su entrada en vigor, por vía reglamentaria como, en efecto, así ha ocurrido con el Decreto 70/2013, de 14 de noviembre, por el que se aprueba la modificación del proyecto regional “Ciudad del Medio ambiente” aprobado por la Ley 6/2007, de 28 de marzo (“Boletín Oficial de Castilla y León” de 18 de noviembre de 2013). A cambio, la utilización de la ley ha sacrificado el control de la legalidad ordinaria a la que el proyecto afirma responder, un control que hubiera correspondido realizar a la jurisdicción contencioso-administrativa –recurso directo o indirecto contra reglamento– a instancias de los titulares de derechos e intereses legítimos, o de la acción pública reconocida en materia de urbanismo y medio ambiente».

Ejemplo del primer caso es la conocida STC 203/2013, de 5 de diciembre, por la que se resolvía la impugnación de la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional “*Ciudad del Medio Ambiente*”, no lejos de las ruinas de Numancia en la provincia de Soria, en relación con la actuación de transformación urbanística del suelo clasificado como no urbanizable en la ribera del río Duero, terrenos que se encontraban catalogados también como “*lugar de interés comunitario y dentro de la Red Natura 2000*”⁶. Será en ese caso su proximidad a una “*aldea numantina*” resistente al dominio del sentido común en la denominada *Ciudad del Medio Ambiente Cúpula de la Energía* de Soria⁷.

Ejemplo del segundo caso es la utilización de los proyectos de interés supramunicipal o regional de ordenación del territorio con una clara finalidad urbanística. Este tipo de proyectos, de variada denominación en la legislación urbanística autonómica, ha permitido utilizar instrumentos de ordenación del territorio para realizar –fraudulentamente– actuaciones urbanísticas.

Los ejemplos son variados. Entre otros –con un perfil parejo–, la denominada “*Ecociudad del Montercorvo*” –de cuyo nombre es deudora una conocida editorial jurídica– en la ciudad de Logroño⁸.

Y en ese orden de cosas, en el que se aúnan problemas varios de ejecución, el correspondiente al Hotel de *El Algarrobo*, que, parafraseando una conocida copla de Víctor Manuel, “*ahí está, ahí está*”, como un paisaje más de la *España de las piscinas*⁹.

Nos detendremos a analizar, de modo descriptivo, los problemas que se están suscitando con la ejecución de las sentencias relativas al Proyecto de Interés Regional de Valdecañas, Extremadura¹⁰. El largo peregrinaje jurisdiccional y constitucional puede describirse con el título de “*proyecto de interés regional a liquidación por derribo*”, según las observaciones de SALCEDO HERNÁNDEZ y CAMPESINO FERNÁNDEZ¹¹.

El asunto es de un gran interés por varios motivos concurrentes. No solo por la dilación en el tiempo de los procedimientos contencioso–administrativos promovidos

⁶ Sobre las leyes singulares o de caso único, que han dado lugar a una rica bibliografía de la doctrina constitucionalista y la administrativa, nos remitimos al trabajo 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.* la STS de 25 de mayo de 2020 (RO): 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; y 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 Según el 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 examen de los diversos pronunciamientos, 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 Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), Madrid, 2022, pp. 429-473.

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

por dos asociaciones ecologistas, Ecologistas en Acción y ADENEX, para obtener sendas sentencias declarativas, sino los problemas derivados de la ejecución de las sentencias, asuntos siempre complejos y espinosos, pero que en este caso cuentan con unos ingredientes específicos.

El más relevante, pero no el único, ha sido el *uso instrumental* por parte de la Asamblea de Extremadura hasta en dos ocasiones de la potestad legislativa con la aprobación de dos leyes materialmente singulares, con la finalidad indicada.

La primera y más conocida mediante la reforma del artículo 11.3.1.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura (LSOTE de 2001 en adelante), realizada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, que dio origen a la cuestión de constitucionalidad n. 2560-2019, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, al conocer la impugnación de diversos instrumentos de “*homologación*”, respecto del artículo 11.3.1.b), párrafo segundo de la LSOTE de 2001, y la disposición adicional única de la ley de reforma. La misma establecía un procedimiento de “*homologación*” que afectaba directamente a los PIR de la isla de Valdecañas. La cuestión de constitucionalidad fue resuelta por la STC 134/2019 de 19 de diciembre¹².

La segunda, y menos conocida, ha sido recientemente aprobada. La Ley 2/2023, de 22 de marzo por la que se regulan determinados aspectos de la Red Ecológica Europea Natura 2000 de la CA de Extremadura, cuya confesa a la par que velada finalidad es “*neutralizar*” la ejecución de los fallos judiciales en relación con el complejo urbanístico de la isla de Valdecañas mediante la concreta delimitación de las ZEPA¹³.

Se cierra esa cadena de obstáculos en la ejecución de las sentencias anulatorias, que no son menores tampoco, con dos procesos simultáneos. En primer término las reformas del planeamiento urbanístico de los municipios afectados para adaptarlas a las previsiones de los PIR anulados y, en segundo término, mediante la aplicación de los denominados *procesos de homologación* de este tipo de instrumentos mixtos de ordenación del territorio y urbanismo, que habilitaba la adicional de la reforma legal indicada de 2011.

En relación con el primer caso, las modificaciones de los instrumentos de planeamiento de los dos municipios principalmente afectados, en concreto y por ser la más relevante, la modificación puntual del PGM de *El Gordo*, basado en las previsiones del PIR y del PGM sobre la ordenación urbanística del *Sector SE-05-Marina Isla de Valdecañas*¹⁴.

¹² Estimaba parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad n. 2560-2019 y declaraba que el artículo 11.3.1.b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, era inconstitucional y nulo. La posterior STC 152/2019, de 29 de noviembre, declaraba extinguida, por pérdida sobrevenida del objeto, la cuestión de inconstitucionalidad n. 2561-2019 en relación con el mismo precepto.

¹³ Publicada en el DOE n. 58 correspondiente al viernes 24 de marzo de 2023.

¹⁴ *Vid.* STSJEXT 81/2020, de 25 de febrero (RO): STSJ EXT 121/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:121) promovido por la confederación Ecologistas en Acción-CODA y la STS 80/2022, de 25 de febrero (RO): STSJ EXT 120/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:120), ambas con el mismo ponente: Ruiz Ballesteros, en recurso promovido por ADENEX –Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura–. En el caso de ADENEX había interesado la suspensión de la ejecutividad del acuerdo de la Comisión de Urbanismo y del Territorio de Extremadura de 15 de marzo de 2010 por la que se aprobaba definitivamente el PGM de El Gordo. La sala de instancia denegó la suspensión por Auto de 14 de diciembre de 2012. Recurrido en reposición,

En relación con los *procesos de homologación* indicados las asociaciones ecologistas impugnaron dos resoluciones urbanísticas. La primera la Resolución de 13 de julio de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Plan General Municipal de El Gordo, para su adecuación a los preceptos modificados de la LSOTEX (disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo). La segunda, la Resolución de 28 de julio de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del PIR denominado *Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas*.

Nuestra pretensión con la redacción de este artículo ha sido desmenuzar e intentar ordenar las argumentaciones vertidas por las partes y en los pronunciamientos judiciales, de manera descriptiva centrándonos en las dos resoluciones más relevantes: el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020, por el que se declaraba la imposibilidad material parcial de ejecución de la Sentencia en sus propios términos; y la censura casacional que da lugar a la STS de 9 de febrero de 2022 que decretaba su nulidad, en cuanto que acordaba “*la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento*”, que deberán ser demolidas como el resto de las obras e instalaciones a que se refiere el punto III de la parte dispositiva del Auto de 30 de junio de 2020.

Así, analizaremos, en primer término, las cuestiones relativas al Proyecto de Interés Regional (PIR) de Villacañas aprobado por el Decreto 55/2007, de 10 de abril (II), daremos cuenta de la convalidación legislativa en la fase declarativa mediante la reforma de la legislación urbanística extremeña (III), y abordaremos la cuestión de la imposibilidad material de ejecución de los fallos judiciales (IV).

2 Sobre el Proyecto de Interés Regional (PIR) de Valdecañas. Las SSTSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011 y las SSTS de 29 de enero de 2014

En el caso que examinamos nos encontramos con una singular trébede que se apoya en tres elementos concurrentes.

el Auto de 28 de mayo de 2013 estimaba parcialmente el recurso y acordaba: «1) *ESTIMAR parcialmente el recurso de reposición presentado por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Extremadura (ADENEX) contra el Auto de fecha 14-12-2012. 2) SUSPENDER provisionalmente la ejecución de la Resolución de 15-3-2010, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal de El Gordo, publicada en el Diario Oficial de Extremadura de fecha 25-5-2010, exclusivamente en relación con la ordenación del sector SE-05, correspondiente al Sector de Suelo Urbanizable “Marina Isla de Valdecañas” que proviene del anterior Proyecto de Interés Regional. 3) Inscribir en el Registro de la Propiedad, respecto de las fincas afectadas, la interposición del presente recurso contencioso-administrativo. 4) Las anteriores medidas cautelares no surtirán efecto hasta que se preste caución por importe de 4.1.000.000 euros. La caución podrá constituirse en dinero efectivo, mediante aval solidario de duración indefinida y pagadero a primer requerimiento emitido por entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o por cualquier otro medio que garantice la inmediata disponibilidad de la cantidad exigida. No serán admisibles las fianzas personal o hipotecaria al no garantizar la inmediata disponibilidad de la cantidad exigida. 5) No ha lugar a la medida cautelar de anotación en el Registro de la Propiedad de la prohibición de gravar y disponer sobre las fincas afectadas. 6) Sin hacer especial pronunciamiento respecto a las costas procesales causadas». Recurrido el auto parcialmente estimatorio por la representación de la Junta de Extremadura por la STS de 27 de marzo de 2014 (RO: STS 1276/2014 – ECLI:ES:TS:2014:1276, ponente: Eduardo Calvo Rojas), se desestimaba el recurso.*

En primer término, la proliferación de los proyectos de interés regional (PIR) como título habilitante para realizar “*actuaciones urbanísticas*” enmascaradas en un instrumento de ordenación territorial.

En segundo término, los problemas de ejecución de las sentencias anulatorias de ese tipo de PIR y de las licencias concedidas bajo ese título habilitante, que dan lugar a la controversia sobre la ejecución de la sentencia o sobre la imposibilidad material de su ejecución.

En tercer término, el recurso a las “*leyes singulares*” para legalizar las actuaciones realizadas bajo un título administrativo anulado por los Tribunales o, como hemos señalado, para “*eludir*” ora en fase declarativa ora en fase ejecutiva la ejecución de los fallos judiciales.

En ese orden de cosas, el asunto de la isla de Valdecañas ofrece un singular peregrinaje jurisdiccional, que cuenta con algunas etapas bien diferenciadas y varias codas.

2.1 La etapa declarativa: la anulación del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por las SSTSJ de Extremadura número 195 y 196, de 9 de marzo de 2011. Su confirmación por STS de 29 de enero de 2014

La primera, la fase declarativa, articula las diversas impugnaciones de los Proyectos de Interés Regional de Valdecañas, aprobados por el Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobaba definitivamente el PIR promovido por Marina Isla de Valdecañas. El Decreto autonómico impugnado y anulado habilitaba la recalificación y ordenación de terrenos situados en el embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del “*Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas*”, en los términos municipales de *El Gordo* y *Berrocalejo*, en la provincia de Cáceres. La disposición autonómica fue impugnada por dos asociaciones ecologistas, dictándose dos sentencias el 9 de marzo de 2011 por las que se anulaba el decreto impugnado.

La primera la STSJEXT 195/2011, de 9 de marzo, estimaba el recurso interpuesto por la asociación ecologista ADENEX¹⁵.

La segunda, la STSJEXT 196/2011, de 9 de marzo, estimaba, por su parte, el recurso interpuesto por la asociación Ecologistas en Acción¹⁶.

Dichas sentencias declararon la nulidad de pleno derecho del mismo y ordenaban la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho PIR y de los actos que se hubieran ejecutado con fundamento en el mismo¹⁷.

¹⁵ Vid. STSJ de Extremadura 195/2011, de 9 de marzo, dictada en el procedimiento ordinario 753/2007 (ROJ: STSJ EXT 450/2011 – ECLI:ES:TSJEXT:2011:450), interpuesto por ADENEX “siendo demandada LA JUNTA DE EXTREMADURA, y habiendo comparecido en calidad de partes codemandadas la mercantil ISLA VALDECAÑAS, SA”, y los AYUNTAMIENTOS DE EL GORDO (CÁCERES) Y BERROCALEJO (CÁCERES).

¹⁶ Vid. STSJ de Extremadura 196/2011, de 9 de marzo (ROJ: STSJ EXT 451/2011 – ECLI:ES:TSJEXT:2011:451, ponente: Olea Godoy).

¹⁷ Su parte dispositiva estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto ora por ADENEX ora por Ecologistas en Acción contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional (PIR) promovido por “Marina de Valdecañas, SA”, consistente en la recalificación y ordenación de terrenos situados en el embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del “Complejo Turístico,

Esta orden de restauración o de reposición de los terrenos afectados parcialmente transformados por la actividad urbanizadora promovida por la mercantil indicada va a ser el *campo de Marte* de los problemas de ejecución de ambas sentencias en sus propios términos.

Esas sentencias de la instancia fueron confirmadas en casación por sendas sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014.

2.2 La fase ejecutiva: los problemas de ejecución de las STSJ de Extremadura número 195 y 196, de 9 de marzo de 2011. La declaración de la imposibilidad material parcial de ejecución. La censura casacional

La segunda, la fase ejecutiva, articula los problemas de ejecución de las dos sentencias de 9 de marzo de 2011 de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Extremadura.

Estas son algunas de las piezas de la problemática planteada por la ejecución de las sentencias de 9 de marzo de 2011 dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (en adelante TSJEXT) en los recursos 651/2007 y 753/2007, relativas a las obras de urbanización, edificaciones e instalaciones deportivas ejecutadas al amparo del *Proyecto de Interés Regional* (PIR) promovido por la mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A.

En principio, se desprende de los fundamentos de las sentencias que el pronunciamiento de nulidad y reposición de los terrenos a la situación anterior tiene por objeto la restauración de la legalidad urbanística, que en atención a la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia de la integración en la Red Natura 2000, impedía la transformación urbanística llevada a cabo al amparo del PIR¹⁸.

En consecuencia, la ejecución en sus propios términos de las sentencias necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas. Solo se exceptiona, conforme a lo dispuesto en el artículo 105.2 de la LCA, en aquellos supuestos de imposibilidad material de la reposición al estado anterior de la transformación urbanística. Súmense las condiciones previas que sobre prestación de garantías suficientes para responder del pago

de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas”, en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres; se declaraba nulo de pleno derecho el mencionado decreto, y el proyecto de interés Regional que en el mismo se aprueba definitivamente, por no estar ajustados al ordenamiento jurídico; y, tercero, se ordenaba la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto y los actos que se hubieran ejecutado con fundamento en el mismo.

¹⁸ Un extenso estudio sobre la misma en SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J., *Red Natura 200: Evaluación ambiental de planes y proyectos*, tesis doctoral, Universidad de A Coruña, A Coruña, 2021. Agradecemos a los profesores Pernas García y Sanz Larruga –directores de la tesis– y a la autora las facilidades para su consulta antes de su publicación. Para el 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.ª F., “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.

de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, ha introducido, con la reforma de la LO 7/2015, de 21 de julio, el apartado 3 del artículo 108 de la LJCA¹⁹.

Promovida la ejecución de las dos sentencias de 2011, la sala dictará el Auto de 30 de junio de 2020, que determinará, como veremos más adelante, la “*imposibilidad material parcial*” de ejecutar la sentencia en sus propios términos²⁰.

En efecto, el Auto de 30 de junio de 2020, tras afirmar que no concurría la imposibilidad legal de ejecutar las sentencias (I), declaraba la “*imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias*” (II) y establecía una determinada *forma de ejecución* de las mismas.

En concreto, la ejecución debía realizarse de la siguiente forma:

«1. DEMOLICIÓN de todo lo que se encuentra en fase de estructura o no está terminado y en funcionamiento.

El segundo hotel planificado y el resto de las viviendas que se iban a construir deben ser demolidas y/o no construidas. Las viviendas terminadas que sirven de oficina de la promotora y de piso piloto serán también demolidas, salvo que por razones de colindancia pudieran afectar a la seguridad de otras viviendas.

También serán demolidas las instalaciones que, no siendo imprescindibles para el funcionamiento de las edificaciones terminadas y en funcionamiento, se encuentren en fase de estructura.

2. REVEGETACIÓN. Las plataformas existentes, que no han sido urbanizadas, deberán restaurarse y revegetarse, eliminando las plataformas y los residuos que aparecen en ellas.

3. La demolición deberá realizarse de manera ordenada y programada con el menor perjuicio para el medioambiente y dará lugar a la reposición del terreno a un estado que permita un proceso de regeneración de bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.

4. La Junta de Extremadura deberá aprobar un plan o programa de trabajo para proceder a la demolición y restauración acordadas. La Junta de Extremadura deberá aprobar dicho plan o programa en el plazo máximo de seis meses, comenzando a partir del sexto mes las actuaciones de adjudicación y a continuación los materiales de demolición.

El plan de trabajo para proceder a la demolición, restauración y revegetación acordadas deberá ser comunicado a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de

¹⁹ A este respecto, EZQUERRA HUERVA, A., “Artículo 108”, cit., pp. 1801 y ss.

²⁰ ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 (ROJ): ATSJ EXT 60/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:60*).

Extremadura, a fin de comprobar que se ajusta a la ejecución acordada y dispone de todas las medidas necesarias para evitar el menor perjuicio al medioambiente.

La adjudicación de la demolición, restauración y revegetación deberá realizarse a una empresa pública o privada que disponga de la suficiente capacidad para realizar unas labores como las encomendadas.

En aplicación de la LJCA, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura el control de las decisiones administrativas que vaya adoptando la Junta de Extremadura en fase de ejecución.

5. Se prohíbe la realización de nuevas edificaciones en la urbanización Marina Isla de Valdecañas.

6. Se conserva el hotel, las viviendas, el campo de golf y las instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento.

IV.PROGRAMA O PLAN PARA PROTEGER EL MEDIOAMBIENTE Y MEDIDAS COMPENSATORIAS.

1.La Junta de Extremadura, con audiencia a las comunidades de propietarios del Complejo Residencial Sur, Centro y Norte de Isla Valdecañas, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las entidades demandantes Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX, aprobará en el plazo máximo de seis meses un programa o plan que recoja las medidas propuestas, eficaces y viables para la eliminación y minimización de la posible afectación al medioambiente que se pueda producir por la actividad humana, en coordinación con el Plan de Gestión de la ZEPA y el resto de evaluaciones ambientales. El programa o plan incluirá, a fin de poder ser contempladas y valoradas en un único documento, las medidas que finalmente sean aprobadas de las ahora propuestas, las anteriores contempladas en el PIR, en las evaluaciones ambientales y en el Plan de Gestión de la ZEPA para la zona de Marina Isla de Valdecañas. Las medidas deberán analizarse de forma individual para comprobar que realmente son eficaces para reducir el impacto de la urbanización y deberá ponerse especial atención en las medidas para paliar la eutrofización del embalse y la regeneración de bosque mediterráneo.

Este programa o plan deberá contener de manera individualizada la medida, el coste y las personas responsables de su ejecución, así como el pago, mantenimiento y el calendario para su realización.

Deberá prestarse especial atención al plan de vigilancia ambiental que se contenía en la declaración de impacto ambiental, con la obligación de contar con, al menos, dos agentes o guardas permanentes en la zona que controlarán el cumplimiento

del plan que se apruebe, las determinaciones que ya constaban en la declaración de impacto ambiental y la ejecución exacta de lo acordado.

En último caso, la ejecución, pago y comprobación de las medidas y su funcionamiento corresponderán a la Junta de Extremadura.

2. En aplicación de la LJCA, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura el control de las decisiones administrativas que vaya adoptando la Junta de Extremadura en fase de ejecución.

La Administración comunicará todos los avances en la ejecución y se solicitarán todos los informes que sean precisos para el control de la ejecución.

Se solicitará un informe anual del cumplimiento de las medidas del plan para comprobar el cumplimiento exacto y preciso de las medidas adoptadas.

3. Las estaciones depuradoras de la urbanización y de los municipios de El Gordo y Berrocalejo deberán ponerse en funcionamiento a la mayor brevedad al estar ya construidas.

La Junta de Extremadura, el Ayuntamiento de El Gordo y el Ayuntamiento de Berrocalejo deberán, en el plazo máximo de tres meses, realizar cuantas actuaciones administrativas y materiales sean precisas para que las estaciones depuradoras estén funcionando».

Y por último en su epígrafe V (Indemnizaciones a favor de Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX) se establecía una indemnización sustitutoria a tanto alzado para las dos asociaciones ecologistas recurrentes por importe de 250.000 euros a cada una, por la imposibilidad material parcial de ejecutar en sus propios términos el fallo de las sentencias.

Interpuesto recurso de casación contra el auto precitado, fue estimado por la STS 162/2022, de 9 de febrero.

Las partes contra las que se recurrió promovieron el correspondiente incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia, alegando diversas cuestiones de orden procesal y sustantivo, al amparo del artículo 241 de la LOPJ, que fue desestimado por el ATS de 8 de abril de 2022.

2.3 Una segunda parte de la fase ejecutiva: la ejecución como consecuencia de la censura casacional de la STS 162/2022, de 9 de febrero: el ATSJ de 16 de marzo de 2022

Recibida la STS 162/2022, de 9 de febrero, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura dictó el Auto de 16 de marzo de 2022.

En lo que nos interesa a estos efectos, declaraba su parte dispositiva que:

«1. No ha lugar a fijar indemnización a las dos asociaciones ecologistas al proceder la ejecución de las sentencias en sus propios términos.

2. La Junta de Extremadura deberá aprobar un plan de demolición en el plazo máximo de ocho meses a contar desde la notificación de este auto a la Abogacía General de la Junta de Extremadura, conforme a lo indicado en el fundamento de derecho cuarto de este auto²¹.

3. La Junta de Extremadura deberá designar un concreto órgano administrativo y titular del mismo que coordinará las labores de ejecución entre los distintos órganos administrativos y que será el órgano encargado de la ejecución en su relación con la sala. Esta comunicación se hará en el plazo de diez días desde la notificación de este auto».

El citado auto fue recurrido en reposición por las siguientes representaciones procesales: a) las tres comunidades de propietarios del complejo residencial (sur, centro, norte) de isla Valdecañas; b) la Junta de Extremadura; c) los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo²²; d) la sociedad Marina Isla de Valdecañas, SA; y e) la sociedad Golf Valdecañas, SA.

El recurso fue desestimado por el Auto de 3 de mayo de 2022²³.

Empero, tanto el Auto de 16 de marzo como el de 3 de mayo de 2022 fueron recurridos en casación, impugnación casacional que dio lugar al recurso de casación

²¹ Establece el FJ cuarto del auto que procedía adaptar lo dispuesto en los números 2, 3 y 4 del punto III y el punto IV de la parte dispositiva del Auto de 30 de junio de 2020, en cuanto no se opongan al pronunciamiento del TS. *Se mantiene lo entonces acordado con las siguientes modificaciones: 1. Se concede a la Junta de Extremadura el plazo de ocho meses para que realice un nuevo plan o programa que contemple todas las medidas que conlleva la demolición total del complejo Marina Isla de Valdecañas. El plazo de ocho meses se fija en atención a la complejidad, variedad y numerosas medidas a adoptar en fase de ejecución que incluyen desde la forma de ejecutar la demolición, las fases, los procedimientos de adjudicación, el desalojo de las viviendas, hotel y demás instalaciones, la gestión de residuos y las disposiciones presupuestarias necesarias. 2. El Plan de Demolición, con audiencia a las Comunidades de Propietarios del Complejo Residencial Sur, Centro y Norte de Isla Valdecañas, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las entidades demandantes Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX, deberá estar elaborado en el plazo máximo de ocho meses. 3. El Plan deberá incluir un calendario de las distintas fases de demolición y tiempo previsto para su realización. La Junta de Extremadura podrá mantener el anterior Plan, en todo lo que no sea incompatible con el pronunciamiento del TS, e incluir las nuevas fases de demolición. Las medidas de ejecución deberán comenzar a la mayor brevedad a partir de la aprobación y resolución de todas las controversias que puedan surgir en relación al Plan por esta Sala de Justicia. 4. El Plan deberá incluir todas las medidas y necesidades de demolición, revegetación, adjudicaciones, gestión de residuos, declaraciones de impacto ambiental, etc., que sean precisas para la demolición total del complejo. El Plan deberá contener en un único documento de manera individualizada la medida, el coste, las personas responsables de su ejecución o procedimiento de adjudicación y el calendario y el tiempo para su realización. Deberá incluir las previsiones y medidas para dejar libre de personas y usuarios todas las viviendas, hotel, campo de golf e instalaciones, para proceder a la ejecución de las sentencias que anularon el PIR y los demás instrumentos de planeamiento urbanístico, incluyendo en el calendario de fases cuando se procederá al desalojo. También deberá contener las previsiones, modificaciones y disposiciones presupuestarias necesarias para la ejecución de la demolición conforme al fallo de la sentencia del TS. 5. Corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura el control y aprobación definitiva del Plan que se elabore por la Junta de Extremadura, así como la resolución de las discrepancias que puedan surgir entre las partes. 6. Se podrán conservar aquellas instalaciones, como las estaciones depuradoras, que constituyan un claro beneficio medioambiental y den servicio a las aguas residuales de El Gordo y Berrocalejo, las cuales no han sido rechazadas por las asociaciones demandantes. 7. La Junta de Extremadura deberá designar un concreto órgano administrativo y titular del mismo que coordinará las labores de ejecución entre los distintos órganos administrativos y que será el órgano encargado de la ejecución en su relación con la Sala. Esta comunicación se hará en el plazo de diez días desde la notificación de este auto.*

²² Que en determinados procedimientos habían encomendado su representación a la Diputación Provincial de Cáceres

²³ La representación de la sociedad Marina Isla de Valdecañas presentó un recurso de aclaración que fue desestimado por Auto de 12 de mayo de 2022.

5758/2022. Mediante providencia de 18 de mayo de 2023, se ha inadmitido a trámite el recurso de casación.

Señala la providencia como motivos de inadmisión a trámite del recurso de casación interpuesto por la representación de la Junta de Extremadura y las dos mercantiles indicadas al amparo del artículo 90.4 b), en relación con el artículo 89.2 f) y 90.4 d) de la LJCA, lo siguiente:

«1) incumplir ambos recursos los requisitos establecidos en el artículo 89.2 LJCA para el escrito de preparación, concretamente: falta de fundamentación suficiente, con singular referencia al caso, de la concurrencia de los supuestos previstos en el artículo 88.2 b), c) y g) LJCA –invocados por la Junta de Extremadura–, que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Supremo, habida cuenta los criterios ya sentados por esta Sala en la invocación de dichos supuestos (por todos, AATS de 26 de abril de 2019 –RQ 124/2018– y de 12 de diciembre de 2017 –RC 4535/2017–), sin que, en particular y respecto de la invocación que ambos recursos hacen del artículo 88.3 a) LJCA –en el caso del recurso preparado por las mercantiles, pese a no haberse identificado el concreto artículo LJCA, se reproduce su enunciado–, hayan justificado el presupuesto para que opere la presunción establecida en dicho precepto, toda vez que, para fundamentar el interés casacional, desde la perspectiva de dicho precepto no basta con la mera afirmación de que no existe jurisprudencia sobre las normas que se citan como infringidas, sino que la parte habrá de dar un paso más, poniendo tal aseveración en relación con las circunstancias del caso litigioso y razonando en qué aspectos, sobre qué matices o desde qué perspectiva no existe doctrina jurisprudencial, como tampoco es suficiente alegar la inexistencia de precedentes jurisprudenciales que resuelvan un caso singular idéntico en sus aspectos fácticos y circunstanciados al suscitado en el recurso de casación concernido (por todos, ATS de 10 de julio de 2020 –RQ 110/2020–); y 2) carencia de interés casacional objetivo en los términos en los que han sido preparados los recursos, teniendo en cuenta, además, que las alegaciones de los recurrentes insisten en defender la imposibilidad material de ejecución de las sentencias, cuando nuestra Sentencia de 9 de febrero de 2022 citada, al dar respuesta a la cuestión de interés casacional a este respecto suscitada en este mismo asunto litigioso, expresamente declara que “(...) no cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de las correspondientes sentencias, respecto de todo lo que ya ha sido construido, por la afectación de intereses de carácter socioeconómico o de otra índole”. En este orden de cosas, no resulta pertinente reabrir un debate que se cerró en las sentencias de cuya ejecución se trata».

2.4 Una tercera fase: el recurso de amparo

Quedaba pendiente en la actualidad de resolver, además, el recurso de amparo número 3934-2022 ante el Tribunal Constitucional, que fue interpuesto por la representación procesal de las tres Comunidades de Propietarios del Complejo Residencial Norte,

Regap



ESTUDIOS

Centro y Sur e Isla Valdecañas contra la STS 162/2022, de 9 de febrero, en el recurso de casación 8128/2020 así como contra el Auto de 8 de abril de 2022, que inadmitía a trámite el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la misma, que fue admitido a trámite por el ATC 151/2022, de 16 de noviembre.

El Auto de admisión de 16 de noviembre de 2022 cuenta con dos votos particulares, interesando su inadmisión por carecer de la relevancia constitucional exigida por la doctrina constitucional.

2.5 Las actuaciones conexas

Bajo este rubro, nos referimos básicamente a dos cuestiones conexas. En primer término, las impugnaciones de los acuerdos relativos a las homologaciones tanto de los PIR cuanto de los correspondientes PGM como consecuencia de la habilitación ofrecida por la reforma de la LSOTEX por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. En segundo término, las impugnaciones directas de los instrumentos de planeamiento.

Respecto a las primeras, cabe señalar cómo, a consecuencia de la aprobación de la adicional primera de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de reforma de la ley del suelo de Extremadura, que establecía un supuesto de homologación de los “instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística, la Sala de lo Contencioso-Administrativo se tuvo que pronunciar sobre diversos acuerdos que “*homologaban*” estas actuaciones de transformación urbanística.

Al conocer de estos recursos, la Sala de lo Contencioso-Administrativo elevó la cuestión de constitucionalidad en relación con la reforma de la LSOTEX.

Una vez estimada la cuestión de constitucional por la STC 134/2019, de 13 de noviembre, se dictaron las correspondientes sentencias estimatorias de los recursos.

Así la STSJ de Extremadura 59/2020, de 18 de febrero, dictada en el recurso 1463/2011, estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Ecologistas en Acción-CODA, y anulaba la Resolución de 13 de julio de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura por la que se aprueba definitivamente la homologación del Plan General Municipal de El Gordo, para su adecuación a los preceptos modificados de la LSOTEX (disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo)²⁴.

La STSJ de Extremadura 66/2020, de 18 de febrero, estimaba el recurso promovido por la representación procesal de Ecologistas en Acción-CODA y anulaba la Resolución de 28 de julio de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del *Proyecto de Interés Regional denominado Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas*²⁵.

Y, por último, la STSJ de Extremadura 67/2020, de 18 de febrero, estimaba el recurso promovido por la representación procesal de ADENEX, y anulaba la Resolución de 28 de julio de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de

²⁴ Vid. STSJ de Extremadura 59/2020, de 18 de febrero (RO): STSJ EXT 111/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:111).

²⁵ Vid. STSJ de Extremadura 66/2020, de 18 de febrero (RO): STSJ EXT 112/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:112).

*Extremadura por la que se aprobaba definitivamente la homologación del PIR denominado Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas, y la Resolución de 13 de julio de 2011 de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio por la que se aprobaba definitivamente la homologación del PGM de El Gordo para su adecuación a los preceptos modificados de la LSOTEX*²⁶.

Respecto a las segundas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura tuvo que pronunciarse sobre la impugnación de las modificaciones del planeamiento urbanístico en la zona²⁷.

Así, en el recurso promovido por Ecologistas en Acción-CODA contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de El Gordo adoptado en sesión de 26 de abril de 2013, que confirmaba en reposición el recurso interpuesto contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de El Gordo, de 11 de marzo de 2013, por el que se aprobaba definitivamente la modificación puntual del PGM de El Gordo, que introducía como normativa municipal propia el desarrollo pormenorizado del sector SE-05, denominado en el plan como “PIR Marina Isla de Valdecañas”, la STSJ de Extremadura 81/2020, de 25 de febrero, estimaba el recurso, por cuanto la indicada modificación puntual incluía la transformación urbanística ejecutada al amparo del anulado PIR de Valdecañas²⁸.

Y la STSJ de Extremadura 80/2020, de 25 de febrero, estimaba el recurso contencioso interpuesto por ADENEX contra la Resolución, de 15 de marzo de 2010, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura por la que se aprueba definitivamente el PGM de El Gordo, en lo que se refiere a la ordenación urbanística del sector SE-05 Marina Isla de Valdecañas²⁹.

²⁶ Vid. STSJ de Extremadura 67/2020, de 18 de febrero (RO: STSJ EXT 110/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:110).

²⁷ Se interesó por la representación de ADENEX la suspensión de la Resolución de la Comisión de Urbanismo y del Territorio de Extremadura de 15 de marzo de 2010, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal de El Gordo (recurso contencioso-administrativo 1044/2010). La parte actora interesó la suspensión del acuerdo, así como la adopción de otras medidas cautelares, entre las que se encontraba la anotación preventiva del recurso. Inicialmente, fue denegada por el ATSJ de Extremadura de 14 de diciembre de 2021, que fue impugnado en reposición por la representación de ADENEX, estimándose parcialmente por el ATSJ de Extremadura de 29 de marzo de 2023. Su parte dispositiva acordaba “ 1) ESTIMAR parcialmente el recurso de reposición presentado por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Extremadura (ADENEX) contra el Auto de fecha 14-12-2012. 2) SUSPENDER provisionalmente la ejecución de la Resolución de 15-3-2010, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal de El Gordo, publicada en el Diario Oficial de Extremadura de fecha 25-5-2010, exclusivamente en relación con la ordenación del sector SE-05, correspondiente al sector de suelo urbanizable “Marina Isla de Valdecañas” que proviene del anterior Proyecto de Interés Regional. 3) Inscribir en el Registro de la Propiedad, respecto de las fincas afectadas, la interposición del presente recurso contencioso-administrativo. 4) Las anteriores medidas cautelares no surtirán efecto hasta que se preste caución por importe de 4.1.000.000 euros (...). 5) No ha lugar a la medida cautelar de anotación en el Registro de la Propiedad de la prohibición de gravar y disponer sobre las fincas afectadas. 6) Sin hacer especial pronunciamiento respecto a las costas procesales causadas”. Recurrido el auto en casación por la representación de la Junta de Extremadura, dio lugar al recurso 2540/2013, que fue desestimado por la STS de 27 de marzo de 2014 (RO: 0 STS 1276/2014 – ECLI: ES: TS: 2014:1276, ponente: Calvo Rojas).

²⁸ Vid. STSJ de Extremadura 81/2020, de 25 de febrero (RO: STSJ EXT 121/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:121).

²⁹ Vid. STSJ de Extremadura 80/2020, de 25 de febrero (RO: STSJ EXT 120/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:120). Y señalaba en su FJ quinto.- *Las últimas precisiones que hacemos se refieren al objeto del proceso y al pronunciamiento anulatorio de la sentencia. En cuanto al objeto, acudimos al escrito de interposición que delimita la actuación administrativa impugnada por la parte actora. En este caso, es la Resolución de fecha 15 de marzo de 2010, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal de El Gordo, publicada en el DOE de fecha 25 de mayo de 2010. Lógicamente, la nulidad afecta al conjunto de actuaciones administrativas que forman parte del procedimiento administrativo hasta llegar a la resolución mencionada que pone fin al procedimiento. Respecto al pronunciamiento anulatorio, comprobamos que la discusión del PGM de El Gordo versa sobre los terrenos que forman parte del sector SE-05, referido al complejo turístico Marina Isla de Valdecañas, sin que realmente se impugnen el resto de las disposiciones y normativa que contiene el PGM. Por tanto, se anula la resolución en lo que se refiere a la ordenación urbanística del sector SE-05 Marina Isla de Valdecañas.*

Y en una argumentación común que se extiende en los diversos pronunciamientos que hemos reseñado en este archipiélago de pronunciamientos sobre Isla de Valdecañas, establecía que:

«El PGM ahora impugnado incluye una transformación urbanística que no es compatible con la normativa estatal ni autonómica. El Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, sólo permite alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por esta de tal descatalogación. Fuera de este procedimiento, y con las condiciones legales establecidas, lo que daría lugar a la desprotección de estos terrenos, no es posible la transformación urbanística de un espacio que forma parte de la Red Natura 2000, pues dicha transformación urbanística es incompatible con los valores ambientales y paisajísticos que son objeto de protección en este tipo de terrenos. Lo mismo cabe decir si acudimos a la regulación contenida en los artículos 11 y 18 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura».

Y los anteriores pronunciamientos remitían para su ejecución a que *la forma de ejecución de esta sentencia se realizará en la misma forma que se determine en el asunto 17/2014, que versa sobre la ejecución de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 9 de marzo de 2011, n. de Recurso: 561/2007, n. de Resolución: 196/2011; y de 9 de marzo de 2011, n. de Recurso: 753/2007, n. de Resolución: 195/2011.*

3 Sobre la convalidación legislativa mediante una ley singular de reforma del artículo 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Cuestión de constitucionalidad y STC 134/2019, de 13 de noviembre

En el caso examinado, ante los procedimientos judiciales promovidos por las dos asociaciones ecologistas indicadas, se pretendió por parte de la CA de Extremadura “regularizar” o “legalizar” la situación de las actuaciones de transformación urbanística llevadas a cabo en la isla de Valdecañas.

Las actuaciones de “transformación urbanística” que se estaban ejecutando en la zona afectada por la “comunitarizada” Red Natura 2000, que habían sido anuladas en los pronunciamientos judiciales de 2020, se pretendieron “convalidar” mediante el mecanismo de una “ley singular”.

Así, se acudió en este caso a promover la reforma de la legislación autonómica urbanística con la finalidad de hacer un “uso urbanístico compatible” con la inclusión de un terreno en la Red Natura 2000, de modo que no quedara vinculada y reglada su clasificación como “suelo no urbanizable” ni la imposibilidad de ser objeto de “transformaciones urbanísticas” siempre que estuviera condicionada a la “preservación de los valores ambientales” afectados.

La mirada especular del estado de ejecución de la transformación urbanística realizada en la isla de Valdecañas estaba presente en la finalidad de la reforma de la legislación del suelo extremeña.

Se procedió a la reforma del artículo 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura (LSOTE de 2001 en adelante), realizada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. El precepto, reformado con esa finalidad disponía que:

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

Y la adicional primera de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, establecía en esta ocasión un primer supuesto de homologación de los “instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística” vigentes a la entrada en vigor de la ley de reforma. Lo hacía en estos términos:

«Disposición adicional única. Homologación.

1. Los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley podrán ser homologados a fin de que incorporen la declaración de su adecuación a preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, modificados tras su entrada en vigor por esta u otras reformas anteriores.

2. La homologación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrá ser promovida en cualquier momento de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación urbanística podrá ser iniciado a instancia de los ayuntamientos mediante solicitud presentada ante la dirección general competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

b) El procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación del territorio podrá ser iniciado de oficio por el consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística. En el caso de los proyectos de interés regional de iniciativa particular será necesaria la previa solicitud por el promotor.

3. Iniciado el procedimiento de homologación, el órgano urbanístico y de ordenación del territorio competente acordará su sometimiento a información pública por plazo de quince días mediante la publicación de un anuncio de inicio del procedimiento de homologación en el Diario Oficial de Extremadura.

4. A la luz de las alegaciones que, en su caso, fueran formuladas, la Administración promotora de las mismas se pronunciará sobre ellas y remitirá el expediente a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, que aprobará o desestimará la homologación del instrumento correspondiente.

5. El plazo máximo para notificar el acuerdo que ponga fin al procedimiento de homologación será de dos meses a contar desde su inicio o solicitud, transcurrido el cual sin que se hubiese notificado resolución expresa, la homologación se entenderá desestimada.

6. El instrumento de ordenación territorial o urbanística debidamente homologado será depositado en el registro administrativo habilitado por la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

A continuación, el acuerdo de homologación será publicado en el Diario Oficial de Extremadura con indicación expresa de haberse procedido al depósito».

La reforma del citado precepto y de la adicional primera de la Ley de 2011 –que afectaba al vórtice de la ejecución del fallo de las sentencias de los PO 1285/2011, 1463/2011 y 1375/2011– provocó que se planteara, por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura, la correspondiente cuestión de constitucionalidad respecto a la reforma operada de la LSOTE de 2001 por la Ley 9/2011, de 29 de marzo.

La cuestión de constitucionalidad se elevó al considerar que el reformado artículo 11.3.1 b), segundo párrafo, de la LSOTE de 2001 era incompatible con la normativa básica estatal que a la sazón estaba vigente, el artículo 12.2 del Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLS de 2008).

Sobre este precepto hay que advertir que la STC 134/2019, de 13 de noviembre, declaró la inconstitucionalidad de dicha modificación normativa, estimando parcialmente la cuestión planteada por la sala de instancia. La sentencia desestima los argumentos según los cuales, la normativa nacional y europea, reguladora de la Red Natura 2000, no impone que los terrenos incluidos en ella queden necesariamente al margen de la transformación urbanística.

Señala al respecto el Tribunal Constitucional, en relación con el artículo 12.2 a) TRLS 2008, que:

«Del tenor literal de este precepto, en conexión con el reconocimiento de un alto valor ecológico a los terrenos Red Natura 2000 por la legislación –europea y nacional– de la naturaleza, se colige que los citados terrenos Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)».

Añade, en relación con el artículo 13 del TRLS 2008, que dichos terrenos de la Red Natura 2000 *“no solo deben mantenerse como “excluidos” de su transformación por la actuación urbanística, sino que, dentro de la situación del suelo rural, deben ser encuadrados en la categoría de mayor nivel de protección [por imperativo de la legislación sectorial de la naturaleza a la que remite el artículo 12.2 a) TRLS 2008], frente a la categoría residual o común [artículo 12.2 b)]”.*

Se refiere también el Tribunal Constitucional a la interpretación auténtica por el legislador estatal de lo que constituye *“transformación urbanística”.*

Señala que el artículo 14.1 a) del TRLS 2008, dispone a estos efectos, que *“las [actuaciones] de nueva urbanización [...] suponen el paso de un ámbito de suelo rural al de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente”*, lo que pone de manifiesto que la actuación urbanística de transformación lo que persigue no es preservar, sino cambiar el destino de los suelos y destinarlos a su urbanización.

Esto supone que los terrenos integrados en la *Red Natura 2000* deben permanecer en una situación urbanística compatible con el régimen de especial protección derivado de la legislación sectorial ambiental.

Finalmente, el Tribunal Constitucional señala que no enerva su conclusión de contravención por el artículo 11 de la Ley 15/2001 de lo dispuesto en el artículo 12.2 a) TRLS el que la norma autonómica supedita la transformación urbanística a que sea *“compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental”*³⁰.

Por tanto, se advierte que se deducen claramente unas reglas mínimas que se sintetizan de la manera siguiente: i) se debe preservar el suelo ambientalmente protegido de su transformación mediante la urbanización; ii) se definen unas inclusiones

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 Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), Madrid, 2020, pp. 403 y ss. Y 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 Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), Madrid, 2020, pp. 1106 y ss.

en concepto de mínimos; iii) la utilización de los terrenos con valores ambientales protegidos por la ley queda supeditada imperativamente a preservar esos valores; y iv) solo son admisibles las alteraciones del estado natural de los terrenos protegidos si están expresamente autorizados por la legislación de protección aplicable.

4 Sobre la imposibilidad de ejecución de los fallos en sus propios términos: de la imposibilidad parcial

La ejecución de los pronunciamientos judiciales no va a ser una tarea sencilla. Es cierto que la sala de instancia descarta la imposibilidad legal de ejecución de las sentencias cuando señala que “*Al ser inconstitucional dicho precepto, se vuelve a la redacción original que ya había sido analizada en la fundamentación de las anteriores sentencias, no siendo posible la transformación urbanística en el suelo donde se realiza*”³¹.

No es necesario insistir en esta cuestión. No era posible, *ex novo*, la transformación urbanística de la zona con la redacción original de la LSOTE de 2001.

Ya fue enjuiciada en las anteriores sentencias del TSJ de Extremadura y del TS, y sigue sin ser posible dicha transformación urbanística al amparo de una norma declarada inconstitucional al ser contraria a la legislación básica estatal. Tanto el TRLS de 2008 como la LSRU de 2015³² sólo permiten alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada.

Su alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000, materialmente “*comunitarizada*”, se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y, en su caso, su aceptación por esta. Fuera de este procedimiento, y con las condiciones legales establecidas, no es posible la transformación urbanística de un espacio que forma parte de la Red Natura 2000, dado que aquella es incompatible con los valores ambientales y paisajísticos que son objeto de protección en este tipo de terrenos.

Se señala, además, como el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad (actualmente artículo 46), no puede interpretarse de manera aislada y separada del resto del ordenamiento jurídico.

Los preceptos antes citados de la normativa básica estatal y la regulación de la propia LSOTE de 2001, antes de la reforma operada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, no permitían la “transformación urbanística” que se había ejecutado en un espacio natural protegido y, aun cuando se reconoce la dificultad de su ejecución, concluía que no concurría la “imposibilidad legal” de ejecutar la sentencia³³.

³¹ El objeto de la actuación administrativa era incorporar la transformación urbanística anulada por las sentencias del TSJ de Extremadura y del TS al amparo de la nueva regulación del artículo 11.3.1.b), párrafo segundo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, así como mediante el denominado procedimiento de “*homologación*” del PIR.

³² Aprobada por el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

³³ Se razona seguidamente sobre la responsabilidad y obligación de hacer de la Junta de Extremadura, concluyendo que: “La Administración al aprobar el PIR Marina Isla de Valdecañas actuó como si la protección del terreno no existiera y decidió

Nos situamos, por lo tanto, en la ejecución de sentencias que ordenan la restauración de la legalidad urbanística vulnerada por la *transformación urbanística* llevada a cabo en terrenos que, en razón de la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia de la integración en la Red Natura 2000, no pueden ser objeto de ese tipo de intervención urbanística. La ejecución en sus propios términos de las sentencias examinadas necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas.

Esa ejecución en sus propios términos solo se excepciona, conforme al artículo 105.2 de la LJCA, en aquellos supuestos en los que se acreditara su “*imposibilidad material*”. Al discutirse en el incidente de ejecución, una de las cuestiones que deviene en determinante es precisar si cabe apreciar esa “*imposibilidad material*” de demoler las construcciones erigidas, cuando esa ejecución –demolición– afectaría seriamente a otros “*intereses de carácter socioeconómico o de otra índole*”, pero siempre que quedara debidamente garantizada la integridad ambiental. Esta es, a grandes rasgos, la cuestión de interés casacional que se precisa en el Auto de admisión de 6 de mayo de 2021³⁴.

Vamos a ver a continuación que el problema viene originado en este caso porque, en los autos de ejecución del tribunal de instancia, pese a decretarse la demolición de buena parte de las obras, se decide salvar el hotel, las viviendas, el campo de golf y las instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento, apelando a esa imposibilidad de ejecutar parcialmente el contenido del fallo.

La parte recurrente sostiene que no concurren las circunstancias de imposibilidad material que justifiquen el mantenimiento y no demolición de tales actuaciones de transformación urbanística construidas y en funcionamiento, y a ello se concreta la cuestión de interés casacional, lo que nos sitúa ante la interpretación y alcance que deba darse a la previsión del artículo 105.2 –y con el artículo 108.3 en la tramoya– de

transformar urbanísticamente el suelo como si de suelo sin protección alguna se tratara, adoptando una decisión fuera del orden o común modo de obrar. La actuación administrativa no era conforme a derecho al no haber actuado la Junta de Extremadura como la primera y eficaz garante del ordenamiento medioambiental y urbanístico”.

³⁴ Vid. ATS del 6 de mayo de 2021 (ROJ: ATS 5837/2021 – CLI:ES:TS:2021:5837A), que fija la cuestión de interés casacional en estos términos: *PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación n. 7128/2020, preparado por la representación procesal de Ecologistas en Acción-CODA contra el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020 (confirmado en reposición por el de 21 de septiembre), dictados en el incidente de ejecución definitiva 17/2014 (y acumulado 18/2014), proveniente del P.O. 753/2007, que acordó la IMPOSIBILIDAD MATERIAL PARCIAL de ejecutar sus sentencias, de 9 de marzo de 2011 (rc/a n.º: 561/2007 y 753/2007), que declararon la nulidad del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. SEGUNDO.- Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: Si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia –respecto de todo lo que ya ha sido construido– cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental. TERCERO.- Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otra/s si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: – El artículo 105.2 LJCA. – Los artículos 12.2.a) y 13.4 del Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (actuales artículos 3, 13.1, y 21.2.a) del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre). – Los artículos 6.2 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y 4.4 de la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, así como el artículo 46.2 de su normativa interna de transposición, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.*

la LRJCA sobre la imposibilidad material de ejecutar las sentencias dictadas en el recurso contencioso-administrativo y su aplicación al caso.

Vamos a ver en primer lugar las decisiones de ejecución del tribunal de instancia y en segundo lugar las decisiones en censura casacional del Tribunal Supremo³⁵.

5 El Auto de 30 de junio de 2020 del TSJ de Extremadura: la imposibilidad material parcial de ejecución. La común ejecución de cinco sentencias del TSJ de Extremadura

El Auto de 30 de junio de 2020, confirmado en reposición por el Auto de 21 de septiembre de 2020, se dicta en ejecución de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEXT de 9 de marzo de 2011 (recursos 561 y 753/2007), por las que se declaró la nulidad del Decreto 55/2007, de 10 de abril, que aprobaba definitivamente el PIR promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA³⁶.

Como acabamos de advertir atrás, se resuelve en dicho auto que no concurre la imposibilidad legal de ejecutar las sentencias, pero se declara la imposibilidad material parcial de ejecutarlas³⁷.

Establece el ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 una suerte de *calendario y forma de ejecución* de ese “*archipiélago*” de esas cinco sentencias que se recogen en el fundamento jurídico primero del auto y que han de ejecutarse conjuntamente³⁸.

³⁵ Véase la STS de 9 de febrero de 2022 (RO): STS 481/2022 – ECLI:ES:TS:2022:481), n. de Recurso: 7128/2020, ponente: Octavio Juan Herrero Pina. Hay que advertir que se condenó a la Junta de Extremadura al pago de una indemnización de 250.000 euros a favor de Ecologistas en Acción-CODA y de una indemnización de 250.000 euros a favor de ADENEX como indemnización sustitutoria por no ejecutar la sentencia en sus propios términos al haberse declarado la imposibilidad material parcial de su ejecución.

³⁶ *Vid.* Auto de 30 de junio de 2020 (RO): ATSJ EXT 50/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:60A) y Auto de 30 de junio de 2020 (RO): ATSJ EXT 61/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:61A), bajo ponencia de Ruiz Ballesteros.

³⁷ Los incidentes de ejecución EJD 17/2014 y EJD 18/2014 se acumularon.

³⁸ Según el FJ primero del Auto de 30 de junio, debían ejecutarse las siguientes cinco sentencias: 1. *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó sentencia de fecha 9-3-2011, n. de Recurso: 561/2007, n. de Resolución: 196/2011, que declaró la nulidad del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. La sentencia del TSJ de Extremadura fue confirmada por la STS de fecha 29-1-2014, Recurso: 2419/2011.* 2. *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de fecha 9-3- 2011, n. de Recurso: 753/2007, n. de Resolución: 195/2011, que declaró la nulidad del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. La sentencia fue confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de enero de 2014, recurso 2940/2011. Junto a estas dos sentencias, y como expusimos en los fundamentos y fallos de las sentencias que citamos a continuación, la ejecución de las dos primeras sentencias citadas es idéntica a la ejecución de las sentencias siguientes:* 1. *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura de fecha 18-2-2020, n. recurso: 1285/2011, n. de resolución: 66/2020, que anula la resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Proyecto de Interés Regional denominado Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas.* 2. *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura de fecha 18-2-2020, n. recurso: 1463/2011, n. de resolución: 59/2020, que anula la resolución de 13 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Plan General Municipal de El Gordo, para su adecuación a los preceptos modificados de la LSOTEX (disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo).* 3. *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura de fecha 18-2-2020, n. Recurso: 1375/2011, n. de Resolución: 67/2020, que anula la Resolución de 13 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Plan General Municipal de El Gordo, para su adecuación a los preceptos modificados de la LSOTEX (disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo), y la Resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura,*

Sobre las edificaciones que se encontraran en “fase de estructura” o estuvieran terminadas y en funcionamiento, se ordena su demolición. En relación con el segundo de los hoteles “planificado y el resto de las viviendas que se iban a construir”, debían ser demolidas y/o no construidas.

Las viviendas concluidas que servían de “oficina de la promotora” y de “piso piloto” debían ser demolidas, *salvo que por razones de colindancia pudieran afectar a la seguridad de otras viviendas.*

Añade el auto que, dada la “ilegalidad del PIR” y la “situación concursal” en la que se encontraba la promotora del proyecto, se entendía que la “promoción de viviendas” había cesado, *por lo que mantener estas viviendas carece de objeto, contribuyendo así en todo lo posible a restablecer el estado de la isla con la menor huella humana.*

Serían demolidas, además, aquellas instalaciones que, *no siendo imprescindibles para el funcionamiento de las edificaciones terminadas y en funcionamiento, se encuentren en fase de estructura.*

En segundo lugar, el ATSJ de 30 de junio de 2020 ordenaba la “revegetación” de la zona, de modo que aquellas “plataformas existentes que no han sido urbanizadas deberán restaurarse y revegetarse, eliminando las plataformas y los residuos que aparecen en ellas”.

En tercer lugar, la demolición *deberá realizarse de manera ordenada y programada con el menor perjuicio para el medioambiente y dará lugar a la reposición del terreno a un estado que permita un proceso de regeneración de bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.*

En cuarto lugar, la Junta de Extremadura, con audiencia a las Comunidades de Propietarios, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las entidades demandantes Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX, *deberá aprobar un plan o programa de trabajo para proceder a la demolición y restauración acordadas*³⁹.

La finalidad de ese plan o programa de trabajo era “proteger el medioambiente”, de modo que debían introducirse “medidas compensatorias que recojan las medidas propuestas, eficaces y viables para la eliminación y minimización de la posible afectación al medioambiente que se pueda producir por la actividad humana, en coordinación con el Plan de Gestión de la ZEPA y las medidas protectoras y correctoras en la fase de explotación, el plan de vigilancia ambiental y las medidas complementarias recogidas en la

por la que se aprueba definitivamente la homologación del Proyecto de Interés Regional denominado Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas. 4. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura de fecha 25-2-2020, n. Recurso: 1044/2010, n. de Resolución: 80/2020, que anula la Resolución de fecha 15 de marzo de 2010, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente el Plan General Municipal de El Gordo, publicada en el DOE de fecha 25 de mayo de 2010, en lo que se refiere a la ordenación urbanística del sector SE-05 Marina Isla de Valdecañas. 5. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Extremadura de fecha 25-2-2020, n. Recurso: 412/2013, n. de Resolución: 81/2020, que anula el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de El Gordo adoptado en la sesión celebrada el día 26 de abril de 2013, que desestima el recurso de reposición, y el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de El Gordo de fecha 11 de marzo de 2013, que aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General Municipal de El Gordo, publicado en el BOP de Cáceres de fecha 30 de abril de 2013.

³⁹ Se destaca que tanto la Junta de Extremadura como las comunidades de propietarios de la urbanización propusieron medidas para compensar o mejorar la protección del medioambiente en la urbanización. Las medidas propuestas en atención a su número y significado conseguían minimizar el perjuicio que se pudiese producir al medioambiente por la actividad humana.

*declaración de impacto ambiental, debiendo ponerse en marcha todas las medidas que fueron aprobadas en su día y las que ahora se acuerden*⁴⁰.

Establece el ATSJ de 30 de junio de 2020 que ese plan o programa de actuación debía compendiarse en un único documento, para su mejor valoración, las siguientes medidas: a) las medidas finalmente aprobadas de las propuestas en ejecución; b) las medidas previas que estaban recogidas en el PIR; c) las medidas recogidas en las evaluaciones ambientales; y d) las medidas previstas en el Plan de Gestión de la ZEPA para la zona de Marina Isla de Valdecañas⁴¹.

Añade la resolución que las medidas ofrecidas por los propietarios y las administraciones públicas debían analizarse individualmente para comprobar su eficacia real en dos aspectos: a) reducir el impacto de la urbanización; b) medidas para paliar la “eutrofización del embalse y la regeneración de bosque mediterráneo”.

Por otra parte, el plan o programa debía contener de forma “individualizada” tanto la medida como su coste y las personas responsables de su ejecución, pago y mantenimiento, y el calendario para su realización⁴².

Y recalca la resolución que debía “prestar especial atención al plan de vigilancia ambiental que se contenía en la declaración de impacto ambiental, con la obligación de contar con, al menos, dos agentes o guardas permanentes en la zona que controlarán el cumplimiento del plan que se apruebe, las determinaciones que ya constaban en la declaración de impacto ambiental y la ejecución exacta de lo acordado”.

El ATS de Extremadura de 30 de junio de 2020 atribuía a la Junta de Extremadura la “ejecución, pago y comprobación de las medias y su funcionamiento”.

Se incluían, además, diversas prescripciones en los supuestos de ejecución por tercería empresarial de modo que la adjudicación de la demolición, restauración y revegetación deberá realizarse a una empresa pública o privada que disponga de la suficiente capacidad para realizar unas labores como las encomendadas.

El ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 fijaba un plazo máximo de seis meses para la aprobación del plan o programa de actuación, de modo que a partir del sexto mes debían iniciarse las actuaciones de adjudicación y a continuación las

⁴⁰ Por Resolución de 2 de marzo de 2007, de la Dirección General de Medio Ambiente, se formuló declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de “Construcción de complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas” en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (DOE 15-3-2007). El PIR y la evaluación ambiental incluían medidas de protección del medioambiente. Algunas de estas medidas están siendo cumplidas. (...). Así, por ejemplo, en el acto de la comparecencia de ratificación de los peritos del CSIC, se constató que las estaciones depuradoras no estaban en funcionamiento cuando se trata de elementos básicos en la protección del medioambiente. Sin demora, deben estar operativas todas las medidas protectoras del medioambiente contempladas en el PIR. Las estaciones depuradoras de la urbanización y de los municipios de El Gordo y Berrocalejo deberán ponerse en funcionamiento a la mayor brevedad al estar ya construidas. La Junta de Extremadura, el Ayuntamiento de El Gordo y el Ayuntamiento de Berrocalejo deberán en el plazo máximo de tres meses realizar cuantas actuaciones administrativas y materiales sean precisas para que las estaciones depuradoras estén funcionando.

⁴¹ Se advierte que el impacto por la presencia humana consistente en contaminación acústica, lumínica, de residuos y aguas residuales no solamente puede ser paliado, sino que puede ser eliminado si se adoptan las medidas contempladas en el PIR –reiteramos ahora que el estudio de impacto ambiental no fue desvirtuado en fase declarativa– y las ahora propuestas por la Junta de Extremadura y las comunidades de propietarios.

⁴² Algunas de las medidas propuestas, como la construcción de un centro de interpretación o la puesta en funcionamiento de un barco para explicar los valores medioambientales, no parecen las más recomendables debido a que lo que se trata de evitar es la presencia humana. Estas medidas deben ser objeto de reflexión, pues, si fomentan la llegada de un número elevado de visitantes, no resultan aconsejables. La puesta en marcha de estos proyectos atraería a más personas a la ZEPA, lo que mermaría la protección del espacio natural.

materiales de demolición. Ese plan o programa de trabajo para proceder a la demolición, restauración y revegetación acordadas deberá ser comunicado a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEXT, a fin de comprobar que el mismo se ajusta a la ejecución acordada y dispone de todas las medidas necesarias para evitar el menor perjuicio al medioambiente.

Se reservaba expresamente a la propia sala el control de las decisiones administrativas que fuera adoptando la Administración responsable de la ejecución, debiendo comunicar los servicios de la Junta de Extremadura “*todos los avances en la ejecución y se solicitarán todos los informes que sean precisos para el control de la ejecución*”⁴³.

En quinto lugar, se prohíbe la realización de nuevas edificaciones en la urbanización.

Por último, se conservan el hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento⁴⁴.

A juicio del ATS de Extremadura, de 30 de junio de 2022, una vez declarada la imposibilidad parcial material de ejecución de las sentencias, la resolución ordenaba ejecutar en un “alto grado” los pronunciamientos de la sentencia por varios motivos que razona: a) se ordena demoler todos los edificios e instalaciones que se habían quedado en “fase estructuras” (un segundo hotel y un número de viviendas mayor que las edificadas, que se elevaba a 185 de las 565 previstas, de modo que se “indultaba” un 32,74 % de las viviendas proyectadas), b) se ordena la restauración y revegetación de las “plataformas” que quedaron sin edificar, c) se evita parcialmente la producción de un daño económico a la Junta de Extremadura que supondría una insostenible carga económico-financiera para el funcionamiento de los servicios públicos y en perjuicio de los ciudadanos, que serían los que con sus tributos tendrían que hacer frente al coste de una demolición total y una indemnización a los terceros de buena fe por los perjuicios sufridos.

Y el ATSJ de Extremadura de 30 de junio de 2022 se dictaba con la finalidad de “poner fin a un proceso” que se había iniciado en el año 2007, “evitando nuevos incidentes y recursos en fase de ejecución, si todas las partes aceptan el resultado recogido en este auto, llegando a la conclusión de que la única forma eficaz, cierta y posible en un plazo razonable de ejecutar la sentencia es procediendo a una demolición parcial que se extiende a un alto porcentaje de las viviendas previstas, con la consiguiente reducción del número de habitantes de las mismas y usuarios del complejo”.

A la postre, la “demolición” y el “cese de la actividad urbanizadora” afectaban a una parte importante de lo previamente edificado, dado que únicamente se mantenía lo “construido y terminado”.

Sostiene la resolución que el uso de las 185 viviendas “salvadas de la piqueta” podríamos decir que era “fundamentalmente” de segunda residencia, por lo que su ocupación era baja durante los días laborales, salvo fines de semana, festivos y

⁴³ Se solicitará un informe anual del cumplimiento de las medidas del plan para comprobar el cumplimiento exacto y preciso de las medidas adoptadas.

⁴⁴ Las distorsiones de los “campos de Golf” ya fueron puestas de manifiesto 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.

períodos vacacionales, por lo que la *“incidencia medioambiental que se produce por el funcionamiento de la urbanización es eliminada”*.

Añade la decisión de ejecución de 20 de junio de 2020 que *“El funcionamiento correcto de algunas instalaciones ya construidas, como es el caso de las depuradoras, la revegetación de bosque mediterráneo de las plataformas donde no se van a construir nuevas edificaciones y la puesta en marcha del resto de medidas protectoras del medioambiente contribuyen a eliminar y minimizar el perjuicio que a la flora y a la fauna supuso la construcción del complejo residencial”*.

Declara el Auto del TSJ de Extremadura de 20 de junio de 2022 que la forma de ejecutar indicada no desvirtuaba la *“declaración de nulidad de las actuaciones administrativas impugnadas en cada uno de los procesos mencionados, pero ofrece una forma para que el proceso acabe y las sentencias sean ejecutadas casi en su totalidad, intentando equilibrar los intereses en conflicto”*.

Y entendía la necesidad de *“coordinar o modular”* los distintos derechos e intereses en juego que, según la doctrina constitucional y la legal, también es de aplicación al amparo del artículo 24 de la CE. De manera que el auto, así lo reconoce, supone una *modulación de la ejecución de las sentencias, de modo que no se trata de incumplir el fallo de las sentencias sino de dar un cumplimiento posible y eficaz del mismo*, y que esa *“forma de ejecutar”* las sentencias *hace especial hincapié en los distintos intereses en conflicto y justifica la imposibilidad material parcial de ejecutar los pronunciamientos de las sentencias, en aplicación de los artículos 105, 108 y 109 LJCA, sirviendo también para una mayor efectividad de la tutela que todas las partes interesan del órgano jurisdiccional y hace compatible en la mayor medida posible la satisfacción de los intereses enfrentados*.

El objeto del incidente de ejecución era la adopción de las medidas necesarias que *“asegurasen la mayor efectividad de las sentencias”* en el caso examinado, así como el reconocimiento de una indemnización sustitutoria para la parte recurrente, de modo que finalmente se evitaba que *“la adopción de una demolición total consiga el efecto contrario que se pretende, y es la permanencia y abandono de las edificaciones sin ofrecer finalmente una solución a la controversia fáctica y jurídica planteada”*.

Y concluía el ATSJ de Extremadura de 2020 que era preciso *“tomar en consideración que no se produce un daño medioambiental y de los intereses y derechos de todas las personas afectadas por el fallo, cuya ejecución en sus propios términos puede tener una gran proyección o perjuicios no solo para las partes demandadas obligadas a cumplir las sentencias, sino también para los terceros de buena fe, e incluso en un caso como el presente para todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que tendrían que hacer frente con sus tributos al sostenimiento de las indemnizaciones que la Administración tendría que atender, en detrimento de los servicios públicos esenciales”*.

Y cierra su argumentación afirmando que la ejecución en sus propios términos *“en lugar de beneficiar el interés general terminaría perjudicando y lesionando dicho interés en una situación de terrible incertidumbre económica en atención a los efectos derivados de la crisis sanitaria que España ha vivido con la terrible pérdida de vidas y el notable deterioro de la economía que afectará a todos los ciudadanos. Se produciría una desproporción entre el derecho a la ejecución de las sentencias de las dos asociaciones*

demandantes y los irreparables perjuicios que se producirían al interés general, más cuando no está probada una afectación al medioambiente. En efecto, la duración y coste de la ejecución en sus propios términos terminaría perjudicando al medioambiente al comprobarse que actualmente no existe afección al medioambiente por el mantenimiento de una parte de la urbanización proyectada”.

Y acaba invocando la necesaria valoración y ponderación de los “intereses en conflicto” *en relación a la relevancia fundamental de la ejecución de sentencias en sus propios términos y el carácter extraordinario de la declaración de imposibilidad material o legal de ejecución de sentencias, promoviendo la adecuada ponderación de todos los intereses en conflicto, la debida atención de los intereses generales, de terceros de buena fe y también de los actores que obtuvieron una sentencia a su favor, y también invocaba la aplicación de un “principio de proporcionalidad”, esencial en nuestro Estado social y de derecho (artículo 1.1 CE).*

6 El recurso de casación: la STS 162/2022, de 9 de febrero, y el incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 de la LOPJ desestimado por el ATS de 8 de abril de 2022

6.1 Introducción: el interés casacional del ATS de 6 de mayo de 2021

Confirmado en reposición el ATSJ de 30 de junio de 2020 examinado, Ecologistas en Acción-CODA presentó escrito de preparación de recurso de casación que, como ya sabemos, fue admitido por su interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

El precitado auto había declarado que: a) no concurría una imposibilidad legal de ejecutar las sentencias; b) empero se declaraba la imposibilidad material de ejecutar las sentencias y se establecía una determinada forma de ejecutar las sentencias con arreglo a la forma de ejecutar a la que nos hemos referido anteriormente.

La cuestión casacional, como predeterminó el ATS de 6 de mayo de 2021 de admisión del recurso de casación, se contrae a determinar si cabía *“apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia –respecto de todo lo que ya ha sido construido– cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental”*⁴⁵.

⁴⁵ Vid. ATS del 6 de mayo de 2021 (ROJ: ATS 5837/2021 – ECLI:ES:TS:2021:5837A). Se identifican como normas jurídicas objeto de interpretación el artículo 105.2 LJCA, los artículos 12.2.a) y 13.4 del Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (actuales artículos 3, 13.1, y 21.2.a) del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre), los artículos 6.2 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y 4.4 de la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, así como el artículo 46.2 de su normativa interna de transposición, la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Hay que advertir que el Supremo también destaca que la estimación de la cuestión de constitucionalidad conlleva que desaparece la causa de imposibilidad legal de ejecutar alegada por las partes demandadas.

El recurso finalmente es estimado por la STS de 9 de febrero de 2022⁴⁶. Nos detendremos a analizar los motivos invocados en el recurso de casación y en los escritos de oposición de las partes recurridas (comunidad de propietarios, Junta de Extremadura, Diputación Provincial, mercantil promotora) que hemos ordenado en varios apartados: 1) el argumento de la protección ambiental; 2) el argumento socioeconómico; 3) los intereses de la hacienda pública, 4) la afectación de la tutela judicial.

Sin embargo, contra la citada sentencia la representación procesal de la comunidad de propietarios del complejo residencial de Valdecañas y la representación de la Junta de Extremadura promovieron un incidente de nulidad de actuaciones al amparo del artículo 241 de la LOPJ que fue desestimado por el ATS de 8 de abril de 2022, en buena medida porque se estaba reproduciendo por el cauce inadecuado el debate procesal planteado en casación⁴⁷. Posteriormente, la comunidad de propietarios promovió un recurso de revisión contra la STS de 9 de febrero de 2020, del que finalmente desistió⁴⁸.

La asociación ecologista recurrente en casación solicitó que se decretase la inmediata suspensión de cuantos usos se viniesen desarrollando en la *Marina de Valdecañas*, así como el desmantelamiento de cuantas instalaciones se hubiesen realizado y la demolición de las obras de construcción y urbanización ejecutadas al amparo del PIR *Marina de Valdecañas*, con exigencia a la Administración condenada para que llevase a cabo de manera inmediata la restauración de dichos terrenos a la situación previa a la ejecución de las mismas.

Argumentaba que *“La Administración al aprobar el PIR Marina Isla de Valdecañas actuó como si la protección del terreno no existiera y decidió transformar urbanísticamente el suelo como si de suelo sin protección alguna se tratara, adoptando una decisión fuera del orden o común modo de obrar. La actuación administrativa no era conforme a derecho, al no haber actuado la Junta de Extremadura como la primera y eficaz garante del ordenamiento medioambiental y urbanístico”*.

Y añade cómo a continuación se argumenta sobre la imposibilidad material y formal de ejecutar las sentencias, señalando como fundamento inicial de la ejecución lo dispuesto en los artículos 105.2 y 109 de la LJCA y refiriéndose al esquema del auto, *“a fin de acordar la demolición parcial de la urbanización y el mantenimiento de la parte terminada”*, precisando que: *“Se analizan a continuación todas las circunstancias e intereses que deben tenerse en cuenta para apreciar la imposibilidad material parcial de ejecutar la sentencia, teniendo en cuenta la debida protección del medioambiente que está garantizada, el impacto socioeconómico en la comarca que ha supuesto el complejo Marina Isla de Valdecañas, los graves perjuicios económicos para la Hacienda Pública*

⁴⁶ Vid. STS de 9 de febrero de 2022 (RO): STS 481/2022 – ECLI:ES:TS:2022:481), n. de Recurso: 7128/2020, ponente: Herrero Pina. Hay que advertir que se condenó a la Junta de Extremadura al pago de una indemnización de 250.000 euros a favor de Ecologistas en Acción-CODA y de una indemnización de 250.000 euros a favor de ADENEX, por el concepto indicado de indemnización sustitutoria por la declaración de imposibilidad material parcial de ejecución de las sentencias de instancia.

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

⁴⁸ Según recoge el ATS, de 13 de julio de 2023 (RO): ATS 10802/2023 – ECLI:ES:TS:2023:10802A), “la parte recurrente ha presentado con fecha 19 de mayo de 2023 un escrito por el que dice desistir del presente procedimiento, por cuanto que, según afirma, “la Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura, ha confirmado la inexistencia de declaración de la ZEPA y, consecuentemente, ha aprobado su declaración”.

que se producirían si se derribase todo lo edificado, la protección de terceros, el principio de seguridad jurídica⁴⁹ y el tiempo transcurrido desde la interposición de los primeros procesos contencioso-administrativos en el año 2007, las primeras sentencias del TSJ de Extremadura, de 9 de marzo de 2011, y la resolución de este incidente en junio de 2020”.

6.2 El argumento de la protección ambiental

Las representaciones procesales de las asociaciones ecologistas se refieren a la infracción del artículo 87.1 c) LJCA en relación con los artículos 12.2 a) y 13.4 del Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y correspondientes artículos 13.3 y 21.2 a) del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que lo sustituye, así como la doctrina jurisprudencial y constitucional que los interpretan por no preservar de la transformación urbanística los terrenos de la Red Natura 2000.

Recoge la Sentencia la alegación efectuada que «*el PIR Marina de Valdecañas, objeto del presente procedimiento y declarado contrario a derecho y nulo, ocupa, transforma y urbaniza 134.5 hectáreas de la Zona Especial de Protección de Aves ES0000329 “Embalse de Valdecañas” y el Lugar de Importancia Comunitaria ES4320068 “Márgenes de Valdecañas”*»⁵⁰.

⁴⁹ Se refiere la sala a la aplicación del principio de seguridad jurídica, en relación con las licencias concedidas, y la citada Orden de 11 de diciembre de 2012, que aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse Valdecañas”, en relación con la STS de 25-5-2020 sobre el Proyecto Regional Parque Empresarial del Medio Ambiente de Garray (Soria), invoca diversos precedentes jurisdiccionales sobre ejecución de sentencia y concluye con los siguientes pronunciamientos: “En atención a los preceptos legales antes citados y los fundamentos expuestos, consideramos que la falta de un impacto negativo sobre el medioambiente, la existencia de medidas para proteger y garantizar debidamente el medioambiente, que el proceso de eutrofización del embalse de Valdecañas no es atribuible al funcionamiento del complejo, que no se demuestra un daño directo a las aves acuáticas por el funcionamiento de la urbanización, el impacto social que la ejecución de la sentencia en sus propios términos tendría en la comarca, los graves perjuicios económicos que se producirían de ejecutar las sentencias en sus propios términos que comprometerían seriamente el funcionamiento de los servicios públicos competencia de la Junta de Extremadura y el tiempo transcurrido desde la interposición de los procesos en el año 2007 hasta el año 2020 en que se decide la ejecución, constituyen la base para acordar la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias y determinar la forma en que las mismas deben ejecutarse”.

⁵⁰ La asociación recurrente sostiene que se infringe la norma y jurisprudencia por cuanto ninguna de las dos resoluciones, y pese a su más que considerable extensión, realiza en puridad el menor esfuerzo argumentativo para poner de manifiesto que sea imposible ejecutar la sentencia. Con ello se está alegando que las circunstancias valoradas en las resoluciones impugnadas no justifican la imposibilidad material de ejecución en relación con las actuaciones aquí cuestionadas y, aunque de forma dispersa a través de los motivos de impugnación formulados, cuestiona la valoración efectuada en dichos autos de ejecución, alegando que: se erige en el auto, como piedra angular de la declaración de imposibilidad material parcial de ejecución –lo que se traduce en la no demolición de lo ya urbanizado y construido al amparo de un PIR declarado contrario a derecho– la falta de incidencia negativa en el medioambiente de la urbanización lo que constituye un grosero error iuris y es manifiesta la contradicción del auto de ejecución con los términos del fallo que se ejecuta, en los términos prevenidos en el artículo 87.1.c) LJCA, al erigir como pieza angular de su razonamiento la declaración de impacto ambiental que considera vigente cuando sin embargo ha declarado nulo el PIR, y con ello todos sus actos preparatorios, entre ellos el expediente de EIA. Que el mantenimiento de lo construido conlleva consolidar lo urbanizado y con ello la antropización de una importante área del espacio protegido y que es de facto la reducción de una zona ya clasificada como protegida y la pérdida de valores protegidos y del hábitat afectado. Que la pretendida ‘inocuidad ambiental’ de la exclusiva urbanización dentro de un espacio Red Natura 2000 –lo que de por sí, como ha tenido que recordar el Tribunal Constitucional al resolver la cuestión planteada en el presente incidente STC 134/2019, es incompatible con su transformación urbanística– no puede erigirse como causa de imposibilidad material, siquiera parcial, de la ejecución, por conllevar de facto su desclasificación del todo ajena a los criterios científicos que han sido desarrollados por el informe EBD-CSIC, desatendiendo su protección. Que ni las dilaciones ni las cuantías indemnizatorias o las pretendidas afecciones socioeconómicas, de las que no se ha realizado labor probatoria alguna, por determinarlo así la sala, y rechazadas expresamente en la sentencia, suponen razones imperiosas de interés público, de orden social o económico, que pudieran amparar la afección sobre el espacio protegido.

Según la Asociación, al declarar la imposibilidad material parcial de ejecución de la sentencia respecto de las obras de urbanización, edificación e instalaciones deportivas ya ejecutadas, pese a la nulidad del PIR del que traen causa, los autos impugnados están amparando la consolidación de una transformación urbanística incompatible con la clasificación reglada como suelo no urbanizado especialmente protegido que deben tener los suelos de la isla de Valdecañas⁵¹.

Y además están contradiciendo “los términos del fallo que se ejecuta (artículo 87.1.c)” al permitir la consolidación de la transformación urbanística sin cumplirse, como expresamente reconocen, los presupuestos legales para ello, y adoptar medidas contrarias, en virtud de distintos intereses que se alegan respecto a quienes adquirieron una vivienda declarada ilegal por la sentencia de instancia o los propios costes que puedan derivarse de la restitución de la legalidad urbanística. Infringiendo flagrantemente los artículos 12.2.a) y 13.4 del TRLS de 2008 (artículos 13.3 y 21.2.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que lo sustituyó) así como la doctrina jurisprudencial y constitucional que interpreta y aplica dichos preceptos, pues tiene esta señalado que “la inclusión de los terrenos, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, en una Zona de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) y su afección a la Red Natura 2000 comporta la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que (...) determina que sea preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección” (SSTS de 29 de enero de 2014, rec. 2419/2011, de 20 de mayo 2010, rec. 3865/2007 o, de 20 de octubre de 2011, rec. 5145/2007, entre otras muchas).

Recoge la sentencia que *“La parte llama la atención sobre el riesgo cierto de que en virtud de los autos impugnados se consagre un peligrosísimo precedente en el que se permitiría invocar la imposibilidad material de ejecutar una sentencia para consolidar una urbanización declarada ilegal dentro de un espacio natural protegido declarado conforme al derecho comunitario dando carta de naturaleza a la política urbanística de los hechos consumados, por cuanto ejecutadas las obras y puesto en marcha el complejo de que se trate, el coste de su demolición o las dilaciones comportará que no se derribe, dejando en entredicho los mismos pilares del Estado de Derecho”.*

Y añade cómo *“En tercer lugar, se refiere la recurrente a la infracción del artículo 87.1.c) LJCA en relación con los artículos 6.2 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y 4.4*

⁵¹ Según el artículo 43 (*Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas Especiales de Conservación*) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. 1. *Los LIC son aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o del medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales y los hábitats de las especies de interés comunitario, que figuran respectivamente en los anexos I y II de esta ley, en su área de distribución natural.* Tras establecer el procedimiento de elaboración su inclusión en una lista de lugares, según el apartado del precepto supone, para su traslado a la Comisión Europea, estos pasarán a tener un régimen de protección preventiva que *garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal.* El envío de la propuesta de un espacio como LIC conllevará, en el plazo máximo de seis meses, hacer público en el boletín oficial de la Administración competente sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, los hábitats y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará. 3. *Una vez aprobadas o ampliadas las listas de LIC por la Comisión Europea, estos serán declarados por las administraciones competentes como ZEC lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión.* Para fijar la prioridad en la declaración de estas zonas, se atenderá a la importancia de los lugares, al mantenimiento en un estado de conservación favorable o al restablecimiento de un tipo de hábitat natural de interés comunitario o de una especie de interés comunitario, así como a las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellas, todo ello con el fin de mantener la coherencia de la Red Natura 2000.

de la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre, relativa a la conservación de las aves silvestres; así como el artículo 46.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y los artículos 106.1 de la Constitución, 8 de la Ley orgánica 6/1985 del poder judicial y 71.2 LOPJ”.

Según la alegación, “el mantenimiento de lo construido conlleva consolidar lo urbanizado y con ello la antropización de una importante área del espacio protegido. Que es de facto la reducción de una zona ya clasificada como protegida y la pérdida de valores protegidos y del hábitat afectado. Que el propio auto contempla medidas para proteger el medioambiente y medidas compensatorias, con lo que reconoce un impacto que pretende corregir, por una actuación declarada contraria a derecho y con una DIA nula, por carecer de un elemento tan esencial como básico, como es el estudio de alternativas. Que se erige en el auto, como piedra angular de la declaración de imposibilidad material parcial de ejecución –lo que se traduce en la no demolición de lo ya urbanizado y construido al amparo de un PIR declarado contrario a derecho–, la falta de incidencia negativa en el medioambiente del complejo Marina Isla de Valdecañas. Que ello constituye un grosero error iuris y es manifiesta la contradicción del auto de ejecución con los términos del fallo que se ejecuta, en los términos prevenidos en el artículo 87.1.c) LJCA, al erigir como pieza angular de su razonamiento la declaración de impacto ambiental que considera vigente cuando sin embargo ha declarado nulo el PIR, y con ello todos sus actos preparatorios; entre ellos el expediente de EIA”.

Recalca cómo, partiendo de la naturaleza normativa del PIR y el alcance de la nulidad declarada, señala que: la evaluación ambiental del PIR, sesgada y deficiente de entrada por haber omitido un aspecto esencial de la misma cual es el estudio de alternativas, expulsada del ordenamiento jurídico y de la “realidad administrativa” por las sentencias recaídas en el procedimiento no pueden servir de base y fundamento para el auto declarando la imposibilidad material de ejecución porque no existe conservación de los actos preparatorios; invocando al efecto las declaraciones de la Sentencia de casación de 29 de enero de 2014, añadiendo que el auto se aparta del informe pericial encargado en el presente incidente de inejecución, por la propia Sala, al equipo de la EBD-CSIC, transcribiendo alguna de sus consideraciones y las resoluciones del TJUE y el TS en que se apoya, entendiéndose reseñable la conclusión 13^a, que señala con rotundidad que “Mantener el Complejo en su estado actual no puede considerarse en modo alguno una medida de conservación, sino la opción más perjudicial para la ZEPA, solo superada por el detrimento que causaría terminar de ejecutar el Proyecto de Interés Regional. Por tanto, al plantearse la pregunta como una dicotomía, la opción más beneficiosa es la restauración ambiental de la isla”.

Sostiene –a la luz del artículo 93.3 de la LJCA– que la Sala de instancia se aparta de manera manifiestamente arbitraria de las conclusiones del informe, para sostener que no se ve afectada la integridad ambiental del espacio protegido, cuando conlleva una reducción de facto del espacio protegido, tratándose de la mayor superficie terrestre, junto a los márgenes, de este.

La censura casacional se dirige también a la denominada “inocuidad ambiental” de una “exclusiva urbanización” dentro de un espacio Red Natura 2000. No solo porque, como ya había señalado la STC 134/2019, es “incompatible con su transformación

Regap



ESTUDIOS

urbanística”, sino por cuanto, y es lo relevante, *no puede erigirse como causa de imposibilidad material, siquiera parcial, de la ejecución, por conllevar de facto su desclasificación del todo ajena a los criterios científicos que han sido desarrollados por el informe EBD-CSIC, desatendiendo su protección.*

Sostiene el recurrente cómo en el caso examinado los hechos determinantes eran claros; no estamos ante “suelos urbanos” protegidos *post festum*, sino bien al contrario ante “suelos no urbanizables de especial protección” que “*de facto*” se convierten en urbanos, con los “*consiguientes perjuicios*” en lo que a la protección de la naturaleza se refiere.

En ese orden de cosas, subraya cómo la representación procesal de la actora invocaba la jurisprudencia comunitaria sobre las exigencias para la autorización de planes o proyectos a desarrollar en “espacios protegidos”. Y critica que no puede admitirse que la isla de Valdecañas se incluya en las “*zonas de uso general*” por no “*detentar valores naturales significativos*” a tenor de lo establecido en la orden de 11 de diciembre de 2012 por la que se aprobaba el Plan de Gestión de la ZEPA⁵².

Empero, la recurrente recalca en su argumentación que no podía acogerse esa alegación dado que se trataba de terrenos que: a) habían sido previamente clasificados como “suelo urbano y urbanizable”, y b) que se habían urbanizado los terrenos como consecuencia de la aprobación del PIR finalmente declarado nulo⁵³.

La consecuencia, a juicio de la recurrente, es clara: se toman como partida unos suelos que ya han sido “*antropizados*” como consecuencia de la transformación urbanística ilícita realizada.

Y concluía que, si la Sala de Instancia ya había declarado que no concurría la imposibilidad legal de ejecución, no podía introducir en esta vía de ejecución causas de imposibilidad material –parcial– de ejecución de las sentencias. La razón, a juicio de la recurrente, era clara. Las alegaciones relativas a las “*dilaciones*” o al *quantum indemnizatorio* que podría devengarse o las “*afecciones socioeconómicas*” a los municipios de la zona, como consecuencia de la ejecución del fallo en sus propios términos, no solo no contaban con base probatoria alguna, sino que no podían “subsumirse” en la causa de inejecución por “razones imperiosas de orden público” previstas en el artículo 105 y concordantes de la LJCA, máxime cuando se trataba de una “afección a un espacio protegido”.

Y cerraba su argumentación –según la sentencia– la recurrente sosteniendo que el ATSJ de Extremadura de 30 de junio 2020 emitía un juicio técnico que le estaba vedado cuando afirmaba “*que las edificaciones y usos que se mantienen en la isla de Valdecañas constituyen un uso permitido que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión, siempre que se adopten todas las medidas de conservación necesarias que protejan el espacio Red Natura 2000, las cuales deberán recogerse en el programa o plan que la Junta de Extremadura apruebe*”. Y esa sustitución del juicio técnico de la Administración le estaba vedado, quedaba “extramuros su potestad jurisdiccional”.

⁵² Orden de 11 de diciembre de 2012 por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas” (DOE, de 18 de diciembre de 2012).

⁵³ Vid. 8.4 del Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas”.

La conclusión era, a juicio de la recurrente, clara: el auto de ejecución incurría en un “abuso por exceso en el ejercicio de la jurisdicción, con infracción de los artículos 106.1 de la CE, 8 de la LOPJ y 71.2 de la LJCA”⁵⁴.

La argumentación impugnatoria articulada por la representación procesal de la comunidad de propietarios en su escrito de oposición parte de otros presupuestos. Aduce cómo en ciertos casos “cabe apreciar la imposibilidad material de ejecución de una sentencia respecto de lo construido cuando intereses socioeconómicos o de otra índole se vean seriamente afectados por la ejecución de una sentencia y, en estos supuestos, se sostiene una interpretación igualmente restrictiva de la imposibilidad material de ejecución pero, como resultado de un ejercicio de ponderación de diversos intereses, se concluye que el cumplimiento en sus propios términos es materialmente imposible y se adoptan medidas alternativas para la mayor efectividad de la ejecutoria”.

A juicio de la correcurrida es clave identificar qué tipo de intereses, no solo los socioeconómicos, se ven afectados y el grado de seriedad en la afectación, que permita “modular la ejecución” en los propios términos de la sentencia.

La representación procesal de la comunidad de propietarios acoge cinco motivos básicos de oposición al recurso. En lo que nos interesa en este pasaje recogemos aquellos que se refieren a la protección ambiental.

En primer término alegaba la parte que “la integridad del medioambiente no se ve perjudicada por la ejecución acordada” por el auto del TSJEX recurrido en casación, dado que acoge una “opción menos gravosa y más razonable tras una valoración coste-beneficio” bajo la premisa de protección del medioambiente.

Y de modo subsidiario sostiene que la ejecución de los pronunciamientos judiciales anulatorios, no solo serían físicamente imposibles, sino que la misma actividad material de ejecución resultaría perjudicial para el “medioambiente” dada la dificultad de reposición tanto de la finca a su estado primigenio como de la obra que fue causa habilitante de una expropiación forzosa, cuando la realidad física del espacio había sido ya alterada de “forma irreversible”⁵⁵.

Cierra la impugnación del recurso de casación de la parte actora señalando cómo el recurso se refiere a cuestiones de hecho o relativas a la apreciación judicial de los elementos probatorios que no tienen cabida en sede casacional. Y compendia su argumentación al señalar que: (i) los autos recurridos han modulado la ejecución ante una imposibilidad material parcial (lo mantenido constituye una pequeña parte en relación a lo proyectado), (ii) del Informe Doñana y de las manifestaciones vertidas en el acto de comparecencia, cuya valoración según las reglas de la sana crítica corresponde a la Sala, se advierten ciertas debilidades, (iii) el mantenimiento de lo construido no produce afectación al medioambiente, y, en definitiva, (iv) se ha tratado de dar una respuesta específica y motivada que garantiza la protección ambiental y de los restantes intereses implicados.

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

⁵⁵ Sobre el uso del término “racionalidad”, racionalización y razonable como manifestación de una concreta “razón normativa”, son de interés las observaciones de BROWN, W., *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*, Malpaso Ediciones, Barcelona, 2016, pp. 153 y ss

La representación procesal de la entidad promotora, Marina Isla Valdecañas, SA, había alegado sustancialmente que el Auto del TSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020 había declarado el hecho de que las edificaciones y usos que se mantienen en la isla de Valdecañas constituyen un “uso permitido” que no causa perjuicio a la integridad ambiental de la ZEPA “*Embalse de Valdecañas*”, por lo que tal declaración “*fáctica*” resulta “*intangible*” a la censura casacional.

Considera también un “hecho” declarado por los autos de ejecución, y por ende inalterable en casación, la “*valoración de los daños de toda índole que produciría la demolición de lo construido*”, remitiéndose la representación de la mercantil al Auto del TSJ de 30 de junio de 2020.

La representación procesal de la mercantil promotora concluía que la “admisión de la inejecución parcial” venía justificada por una adecuada ponderación en relación con la finalidad de la sentencia, de los perjuicios que podrían ocasionarse.

La representación procesal de la sociedad sostenía que ese criterio era trasladable al caso examinado dado que la demolición de lo construido provocaría unos perjuicios enormes que se recogen en el propio Auto de 30 de junio de 2020, *mientras que el mantenimiento de lo construido no altera la integridad ambiental de la ZEPA, elemento fáctico también recogido en dicho auto e inalterable en casación.*

Y, por último, entiende que a la postre esa inejecución parcial era más acorde con la finalidad perseguida en relación con los espacios naturales *según el artículo 6.2 de la Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo de 1992, y semejante artículo 46.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, y concluye que resulta injustificado imponer la demolición de lo construido, conociendo los enormes perjuicios que ello provocaría, cuando el mantenimiento de dichas construcciones no supondría ningún perjuicio ambiental, al no afectar en forma alguna a la integridad de la ZEPA.*

Los motivos de impugnación de la representación de la Junta de Extremadura, en este extremo, recalcan que la ejecución acordada en la instancia no afectaba a la ZEPA. Bien al contrario, sería la “demolición de lo construido” y la “*reposición de los terrenos*” a su estado primigenio la que daría lugar a afecciones en la ZEPA, así como “perjuicios en los municipios colindantes” y al erario (autonómico y local), y por ende “*al conjunto de la ciudadanía extremeña*”.

Añade la representación de la Junta de Extremadura que no solo fue la parte demandada la que invocó la imposibilidad de la “ejecución material” sino que también fue contemplada por el resto de los codemandados y de los actores, las dos asociaciones ecológicas (Ecologistas en Acción y Adenaex)

Tras relatar las actuaciones de ejecución llevadas a cabo en ejecución de los autos impugnados, *concluyen que los demandantes no desvirtuaron las conclusiones del estudio de impacto ambiental, que siguen vigentes, no habiéndose anulado la DIA, y que las sentencias de instancia no declararon que se hubiera vulnerado ni la Directiva de hábitat ni la de aves, y que lo anulado fue el PIR, que además lo fue por motivos urbanísticos y por el único motivo medioambiental de la omisión del estudio de alternativas del proyecto.*

Juzga la representación de la Administración autonómica que el recurso de casación critica la valoración de la prueba realizada en la instancia, singularmente el

Informe del CSIC, y que el recurrente pretende que se efectúe una nueva valoración como si de una segunda instancia se tratara, y no de un “recurso nomofilático”, y que las cuestiones alegadas no se corresponden con la cuestión de interés casacional acogida en el auto de admisión del recurso⁵⁶.

Con respecto al segundo motivo de impugnación, la infracción del artículo 87.1.c) LJCA en relación con los artículos 12.2.a) y 13.4 del TRLS de 2018 y los artículos 13.3 y 21.2.a) del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, “alega la Administración recurrida que no se contradice la declaración de nulidad del PIR, sino que se parte de ella y que la declaración de imposibilidad material parcial de ejecución no conlleva la legalización de las actuaciones urbanísticas operadas en virtud del PIR y así lo afirma la Sala en los autos recurridos. No se trata de no demoler o no ejecutar. Se trata de que es imposible demoler y restaurar los terrenos a la situación anterior, porque la situación medioambiental del espacio sería mucho peor (restos de una plantación de eucaliptos, superficies desnudas de bosques y utilizadas como basurero de electrodomésticos y para caza y pesca furtiva) y el proceso de demolición causaría enormes perjuicios ambientales (ruido, polvo, residuos, huella de carbono...)”.

Sostiene la representación de la Junta que los autos de ejecución dictados por la sala de instancia establecen un “modo de ejecutar el fallo que causa menor perjuicio al medioambiente” y, además, pondera otros intereses concurrentes (socioeconómicos y jurídicos). A juicio de la representación procesal autonómica la conclusión central alcanzada no era entender que “lo construido” no causa perjuicio a la integridad de la ZEPa, presupuesto valorado para “declarar la imposibilidad material parcial de la ejecución de la sentencia y el mantenimiento parcial de la urbanización ejecutada”.

Y, en relación con el tercer motivo de impugnación⁵⁷, a juicio de la representación procesal de la Junta de Extremadura, el recurrente pretende que el alto tribunal “sustituya los hechos admitidos por la sala de instancia”, y que se pretenden introducir “confusiones innecesarias” toda vez que no era controvertido que las sentencias que

⁵⁶ La sala de instancia efectúa una amplia valoración del informe de la estación biológica de Doñana-CSIS; analiza la Orden de 11 de diciembre de 2012, de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, que aprobó el Plan de Gestión de la ZEPa “Embalse de Valdecañas”; se refiere a la validez de la zonificación de los lugares que integran la Red Natura 2000 en Extremadura, y concluye que: «A la vista de todo lo razonado en este fundamento de derecho sobre la fundamentación que sobre el Estudio de Impacto Ambiental tenían las sentencias del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2011, la valoración que hacemos del Informe del CSIC, conforme a las reglas de la sana crítica, el Plan de gestión de la ZEPa “Embalse de Valdecañas” y la posibilidad de zonificación de la ZEPa, concluimos que las edificaciones y usos que se mantienen en la isla de Valdecañas constituyen un uso permitido que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión, siempre que se adopten todas las medidas de conservación necesarias que protejan el espacio Red Natura 2000, las cuales deberán recogerse en el programa o plan que la Junta de Extremadura apruebe. Por ello, lo ahora acordado, en relación con lo que ya expusieron las sentencias de 2011, no vulnera el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (...) El mantenimiento de lo construido no causa perjuicio a la integridad de la ZEPa. Se trata de un aspecto esencial que la Sala valora para declarar la imposibilidad material parcial de la sentencia y el mantenimiento parcial de la urbanización. La valoración conjunta de la prueba permite afirmar que no se produce una afección al medioambiente y que las medidas a adoptar minimizan la huella humana que la urbanización conlleva en la ZEPa».

⁵⁷ La infracción del artículo 87.1.c) LJCA en relación con los artículos 6.2 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y 4.4 de la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre, relativa a la conservación de las aves silvestres, así como el artículo 46.2 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y los artículos 106.1 de la Constitución, 8 de la Ley orgánica 6/1985, del poder judicial, y 71.2 LOPJ.

declararon nulo el PIR también recogían en su argumentación que no se habían desvirtuado las “*conclusiones de la aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA)*”.

Así, recalca la representación de la demandada y recurrida, cómo en el Auto de 21 de septiembre de 2020 se declaraba que la DIA era un “*acto administrativo independiente y autónomo*” que no se había dejado sin efecto como consecuencia de la declaración de nulidad del PIR, por lo que seguían vigentes, en sede de ejecución, sus consideraciones, por lo que además impugnaba la alegación de los recurrentes sobre el “*exceso de jurisdicción*”, de modo que “*la sala de instancia no sustituye el juicio técnico, sino simplemente resuelve las cuestiones suscitadas en el incidente y planteadas por las partes*”.

La representación procesal de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo sigue esa línea de argumentación en su impugnación del recurso de casación de la asociación ecologista.

A juicio de la representación procesal de los dos ayuntamientos, una vez que laafección “*medioambiental está “plenamente salvaguardada”* con los dos elementos indicados: a) las medidas que se adopten junto a la demolición parcial y b) el hecho de que no se desarrolle el resto del proyecto inicialmente previsto, quedaría justificada la no adopción por la misma de otras “*medidas*” que no fueran precisas para la mejora de la protección medioambiental”, pero que podían causar perjuicios a otros intereses también dignos de protección⁵⁸.

Según la representación de las entidades locales no podía acogerse la afirmación de los recurrentes de la “*completa frustración de las pretensiones de protección medioambiental de los terrenos de la isla Valdecañas, tras un largo proceso judicial, por no obtener unas medidas maximalistas consistentes en la demolición total de lo construido*”.

Según los codemandados y recurridos en casación esa “*posición*” *no es propia de una defensa medioambiental, sino que parece surgir de un irracional radicalismo, basado en propugnar la erradicación total de la huella humana en el entorno natural, postura que no es ni compatible con el irremediable desarrollo social, ni tan siquiera necesaria para proteger el valor medioambiental de los terrenos.*

La representación de las entidades locales, y en relación con el segundo de los motivos de impugnación, aducía que había de estarse a la “*realidad material*” surgida al amparo del desarrollo del PIR, y *decidir cuál debe ser su futuro, y esta decisión no supone la transformación de la naturaleza de los terrenos por declaración judicial, puesto que, muy al contrario, lo decidido judicialmente es la anulación de esa transformación y nunca el reconocimiento de su legalidad.*

Concluye la representación de las entidades locales –tras el análisis de la STC 134/2019– que esa declaración de “*imposibilidad parcial de ejecución*” no conlleva la “*consolidación de una transformación del suelo*” ni tampoco la “*consolidación de unos derechos adquiridos por los propietarios de las edificaciones que no se derriban*”, dado que el mantenimiento de las mismas “*no supone en definitiva la adquisición de ningún nuevo derecho adquirido por los propietarios de las edificaciones*”, sino una mera realidad material.

⁵⁸ Vid. FJ cuarto del Auto de 21 de septiembre de 2020.

A juicio de la representación de la firma, no cabe atribuir al Auto de 30 de junio de 2020 del tribunal de instancia una “*legalización por vía de las declaraciones contenidas en relación con la ejecución judicial de las sentencias*”.

Cierra su impugnación la representación de la codemandada subrayando que fue la ausencia de un requisito formal relevante la que determinó la nulidad del PIR “*por su carácter normativo no susceptible de conservación, ni de convalidación, pero no afectó al contenido de la DIA que, en esencia, no fue rebatida con aportación probatoria sobre sus hipotéticas deficiencias por las propias recurrentes y que por tanto no fue objeto de análisis al respecto en las sentencias*”.

Y concluye señalando que esas cuestiones son analizadas por el ATSJ de 30 de junio de 2020, y las determinaciones técnicas medioambientales no están “*invalidadas*” y, en consecuencia, *con las mejoras incorporadas en el incidente por las partes solicitantes de la inejecución, perfectamente utilizables para corregir la afección negativa medioambiental; defiende la valoración efectuada por la sala de instancia, destaca los aspectos que considera esenciales de dicho informe y concluye que no es cierto que la Sala del TSJEX haya declarado en sus autos que la construcción del complejo es “inocua ambientalmente”, más bien al contrario, lo dicho por la sala es que sus efectos perniciosos para el medioambiente (puesto que toda la presencia humana en cualquiera de sus formas tiene efectos negativos medioambientales) son corregibles en parte con la adopción de las medidas propuestas por los ejecutantes, ya relacionadas en la DIA, y que con un correcto seguimiento de su eficacia es posible minimizarlos.*

Regap



ESTUDIOS

6.3 Los razonamientos del Tribunal Supremo

Ante estos argumentos, el Supremo explica lo siguiente:

«Pues bien, la respuesta a esta controversia ha de resultar del examen de las razones y circunstancias que toma en consideración la Sala de instancia para acordar la inejecución parcial de las sentencias, manteniendo la urbanización, construcciones e instalaciones ya realizadas y en funcionamiento. A tal efecto la sala de instancia toma en consideración, como aspecto esencial, la falta de incidencia de lo construido en el medioambiente, señalando al efecto en el fundamento de derecho quinto que (p. 14) este planteamiento de la cuestión recuerda al de la modificación del artículo 11 de la Ley 15/2001, declarada inconstitucional por la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2019, modificación por la que se establecía que la mera inclusión de unos terrenos en la red ecológica Natura 2000 no determina por sí sola su clasificación como suelo no urbanizable y que podían ser objeto de transformación urbanística siempre que fuera compatible con la preservación de los valores ambientales y únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental.

La respuesta dada por el Tribunal Constitucional a esa modificación legislativa, que antes se ha reflejado en sus aspectos esenciales, puede trasladarse a lo que

aquí se plantea, señalando que los terrenos integrados en la Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística; que al respecto ha de considerarse, en una interpretación auténtica del legislador estatal, que las actuaciones de nueva urbanización suponen el paso de un ámbito de suelo rural al de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente, lo que pone de manifiesto que la actuación urbanística de transformación lo que persigue no es preservar, sino cambiar el destino de los suelos y destinarlos a su urbanización; y que tal valoración jurídica no se enerva por el hecho de que se limite la transformación urbanística a los actos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental, concluyendo que: “la regla general es la preservación, salvo las autorizaciones expresamente previstas en la legislación de protección –europea, básica estatal y autonómica de desarrollo–, sin que la legislación de desarrollo autonómica, ya sea en materia de protección de la naturaleza o dictada con fundamento en otro título competencial (como el urbanístico), pueda autorizar alteraciones del estado natural allí donde la europea y la básica estatal no lo contemplen. La norma autonómica cuestionada, al prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental, es incompatible con las mencionadas reglas básicas.

La urbanización implica siempre una grave alteración, la ocupación de los terrenos por construcciones e instalaciones supone una reducción de facto de la superficie protegida que, en el caso de los terrenos de la Red Natura 2000, por la especial protección que la propia comunidad autónoma les ha reconocido, con fundamento en la normativa europea y estatal, debe quedar condicionada a un supuesto muy concreto (evolución natural, científicamente demostrada) y un procedimiento exigente (trámite de información pública, remisión de la propuesta a la Comisión Europea y aceptación por esta) según prevén los artículos 13.4 TRLS 2008 y 52 de la Ley 42/2007, normas de carácter básico que el párrafo cuestionado de la ley autonómica desvirtúa.

Tampoco podemos acoger el argumento que esgrime la representación del Gobierno autonómico de que existen núcleos urbanos completos incluidos en el ámbito de una zona especial de protección de aves, cuyo desarrollo y evolución debería permitirse. La lectura atenta del párrafo controvertido revela que su objeto no son los terrenos que, siendo ya urbanos, puedan quedar afectados por la red, sino terrenos en “estado natural” –afirma el precepto– que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores.

Desde estas consideraciones, la apreciación de la sala de instancia sobre la falta de incidencia de lo construido en el medioambiente –que en la medida en que responde a la valoración de la prueba no cabe revisar en esta casación– no puede

considerarse, a los efectos del artículo 105.2 de la LJCA, causa de imposibilidad material de ejecución en relación con las actuaciones de transformación urbanística ya realizadas y en funcionamiento, pues, por el contrario y como señala el Tribunal Constitucional, la consumación de la transformación urbanística no preserva sino que cambia el destino del suelo objeto de la urbanización; como tal, la urbanización implica siempre una grave alteración y supone una reducción de facto de la superficie protegida; no cabe prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental y, por la misma razón, no puede servir de justificación para mantener una transformación urbanística consumada; y tampoco que la zonificación del espacio protegido incluya núcleos urbanos, que, como señala el Tribunal Constitucional, no es el caso de terrenos en “estado natural” que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores. A estas razones que impiden compartir el planteamiento de la sala de instancia, ha de añadirse que con ello se consolidaría una transformación urbanística cuya ilegalidad afecta a intereses públicos tan relevantes como la ordenación urbanística y la protección del medioambiente, que determinaron los pronunciamientos judiciales que son objeto de ejecución».

Regap



ESTUDIOS

6.4 El impacto socio-económico

Las alegaciones relativas al notable impacto socioeconómico que la ejecución del fallo de las sentencias provocaba en los dos municipios principalmente afectados, El Gordo y Berrocalejo, es objeto de examen.

La argumentación se centra en el mismo como elemento a ponderar en sede de ejecución de sentencia una vez que la sala de instancia había declarado, en los términos indicados, la “*imposibilidad material parcial de ejecución*”.

Esos intereses, a juicio de las codemandadas y ahora recurridas, debían ser “*objeto de valoración y protección*” y, por ende, permitían modular la ejecución de las sentencias en sus propios términos.

Los argumentos de ese tenor se contraen a sostener que las obras del complejo habían permitido: a) la fijación de la población en la comarca; b) el aumento del empleo en la zona, aun cuando se reconocía en la instancia que las labores de mantenimiento y servicios del complejo no habían generado un “*altísimo número de empleos*”; c) el aumento de los servicios y de la recaudación por IBI en los municipios afectados.

Respecto a la primera cuestión, la de la fijación de la población en la comarca donde se emplaza el complejo Marina Isla de Valdecañas, se había aportado en el incidente de ejecución –razona– un *informe elaborado por don Luis Antonio, Profesor de Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Extremadura, denominado Impacto socioeconómico del PIR Marina Isla de Valdecañas en los municipios de su entorno: El Gordo y Berrocalejo (Extremadura). Este informe concluye que el aumento poblacional de los municipios de El Gordo y Berrocalejo entre los años 2007 y*

2011 ha sido de más del 40 % frente al declive generalizado del mundo rural en España y Extremadura. El Gordo y Berrocalejo han mejorado sustancialmente en todas las variables demográficas valoradas en el informe. Ha aumentado el número de empleos en la zona y las actividades empresariales y los municipios disponen de nuevos y mejores equipamientos sociales (piscinas, guarderías, dotaciones culturales y sanitarias, residencias de mayores, etc.) debido al aumento de los presupuestos municipales derivado de los impuestos asociados a la urbanización.

Respecto a la cuestión del empleo, señalaba cómo “La Junta de Extremadura también presentó un informe elaborado por el Servicio Extremeño Público de Empleo que analiza el aumento de la población, de empresas y de trabajadores entre los años 2007 y 2013 en el municipio de El Gordo y en los pueblos más cercanos al embalse de Valdecañas”.

Se destaca también el aumento de los servicios y de la recaudación del IBI por los bienes inmuebles de la urbanización en el municipio de El Gordo.

Y añade a este respecto que “alegan las partes demandantes que la creación de puestos de trabajo y el aumento de la población no resulta significativo. Así lo expone también el informe redactado por tres profesores del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla que presenta Ecologistas en Acción-CODA. Sin embargo, debemos valorar que los dos municipios son pequeños. Así, El Gordo cuenta en el año 2011 con 385 habitantes y Berrocalejo con una población de 141 habitantes. Se trata de municipios pequeños, siendo lo relevante que la población de los dos municipios ha aumentado desde el año 2000 y también ha aumentado la actividad empresarial, los servicios con los que cuentan las dos poblaciones y los presupuestos municipales. El interés para las dos poblaciones debe examinarse en lo que la urbanización supone para los dos municipios que fundamentalmente consiste en mantener la población de los dos pueblos, que, lógicamente, no van a pasar a tener un aumento considerable de la población, pero el mantenimiento de la población, el aumento de los servicios y recursos municipales y la generación de la actividad económica que la urbanización ha generado son aspectos positivos que no pueden rechazarse en un intento por fijar la población rural y evitar una marcha a núcleos más poblados. No negamos que actualmente una urbanización como la realizada no genera un número elevado de empleos pues las labores de mantenimiento y servicios no se traducen en un altísimo número de empleos. Sin embargo, como acabamos de exponer, esta creación de empleo –aunque no sea elevada– y el mantenimiento de la población en los municipios cercanos asociados al turismo que genera Marina Isla de Valdecañas son beneficios que deben protegerse, pues se enmarcan dentro de los objetivos de desarrollo de las zonas rurales y la reversión de la situación de abandono continuado de la población rural hacia las ciudades”.

Se analiza el impacto socioeconómico de la ejecución en cuanto al estado de las obras.

Alega que “En consecuencia, los hoteles y viviendas terminadas son los siguientes: 1. En lo que se refiere a los dos hoteles de 150 habitaciones, uno de los hoteles está terminado y en funcionamiento mientras que el segundo de los hoteles planificado se encuentra con parte de la estructura ejecutada si bien la construcción está paralizada. Respecto al segundo hotel, incluso se ha realizado una modificación puntual del PGM de El Gordo, siendo esta

actuación administrativa el objeto del PO 412/2013, para convertirlo en alojamientos turísticos. 2. En cuanto a las viviendas, se han terminado un total de 185 villas frente al total de 565 residencias que se pensaban construir en Marina Isla de Valdecañas. Conclusión: 1. Solo se ha construido un hotel de los dos hoteles previstos. 2. De las 565 viviendas previstas solamente se han construido 185 viviendas. Por tanto, en relación a las viviendas solamente se mantiene el 32,74 % de las viviendas proyectadas”.

Frente a esta argumentación, ya denunciada por los ecologistas, destaca el Supremo que *“la valoración de tales beneficios socioeconómicos, a efectos de apreciar la imposibilidad material de ejecución de las sentencias, ha de contrastarse con los derechos e intereses tutelados por las resoluciones judiciales, para determinar la existencia de incompatibilidad entre la realización de los mismos o una desproporción de tal consideración que justifique, en los términos señalados por la jurisprudencia, la apreciación de causa de imposibilidad material”.*

Recoge el alto tribunal cómo la “propia sala de instancia” da cuenta de la existencia de informes contradictorios *“sobre el impacto socioeconómico que la ejecución tendría en los municipios de El Gordo y Berrocalejo y, valorando los mismos, viene a reconocer el limitado impacto que la ejecución tendría en cuanto a la generación de empleo, y se refiere genéricamente al mantenimiento de la población en los municipios cercanos asociados al turismo que genera la urbanización, beneficios que difícilmente pueden imponerse y considerarse desproporcionadamente de mayor alcance que la realización de los intereses públicos tutelados y comprometidos en la ejecución, como son la ordenación urbanística y la protección del medioambiente, que resultarían definitivamente lesionados, en los términos declarados por las sentencias que se ejecutan, al mantenerse y consolidarse la transformación urbanística anulada. Como señalan las sentencias de instancia objeto de ejecución, siendo bien recibidas las iniciativas de esta naturaleza para el desarrollo de una actividad eco-turística, con los efectos económicos y sociales que pueden tener, que aquí se han concretado en el Auto impugnado de 30 de junio de 2020, ello no ha de ser “a costa de que se vean afectados intereses que el propio legislador autonómico ha considerado de mayor relevancia, como es la planificación del territorio, a lo que se suma lo establecido por el legislador estatal, comunitario y autonómico, en protección de intereses también de mayor protección, como es el medioambiente”. Coincide, por lo tanto, la ponderación de los derechos e intereses afectados por la ejecución ya realizada en las sentencias ejecutadas con la que aquí acabamos de hacer, confirmando la improcedencia de apreciar causa de imposibilidad de ejecución por tal motivo”.*

6.5 La consideración de los intereses de la hacienda pública

El argumento económico es invocado como criterio de ponderación de la ejecución parcial de las sentencias de la sala de instancia. Fundamentalmente no solo el coste de demolición y de restauración, sino, principalmente, las indemnizaciones a que podía dar lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108.3 de la LJCA.

Se ha señalado que el coste de demolición de todo lo edificado supondría la cantidad de 33.982.889,85 euros y las posibles indemnizaciones a efectos del artículo

Regap



ESTUDIOS

108.3 LJCA, 111.000.000 euros, concluyendo que el impacto socioeconómico por los graves perjuicios económicos para la hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura serían los siguientes: “Costes de demolición: 33.982.889,85 euros. –Indemnizaciones posibles a favor de los propietarios de las viviendas: 111.000.000 euros. – Indemnización a favor del gestor del hotel: no existen datos para indicar una cifra aproximada. Por ello, inicialmente la indemnización a la que tendría que hacer frente la Junta de Extremadura alcanzaría, al menos, el importe de 144.982.889,85 euros por los gastos de demolición y de indemnización a terceros de buena fe”⁵⁹.

Empero la representación de las asociaciones ecologistas impugnaron esa línea argumental

Declara el Tribunal Supremo que los “mismos criterios de ponderación de intereses” habían de aplicarse en relación con los “graves perjuicios económicos” que para la hacienda pública autonómica podía ocasionar la ejecución total. Esos perjuicios económicos se valoraban inicialmente “en la cantidad de 144.982.889,85 euros, que corresponden a la suma de la cantidad de 33.982.889,85 euros por costes de demolición y 111.000.000 euros por las posibles indemnizaciones a favor de los propietarios de las viviendas, sin que existan datos para indicar una cifra aproximada de indemnización a favor del gestor del hotel”, lo que podía devenir en causa de inejecución al amparo de los artículos 105 y 106 de la LJCA, acordándose la correspondiente “modalidad de pago”, dado que los preceptos indicados impiden invocar como causa de imposibilidad material de ejecución el grave detrimento para la hacienda pública por la Administración, que, en razón del pronunciamiento judicial, haya de responder de determinada cantidad, estableciendo como regla general la satisfacción en sus propios términos con cargo al correspondiente crédito presupuestario y, para el caso de que el cumplimiento en sus propios términos pueda suponer un trastorno grave, que habrá de razonarse y someterse a la audiencia de las partes, lo que se establece no es el incumplimiento, sino la forma que resulte menos gravosa para la ejecución de la sentencia⁶⁰.

⁵⁹ La comunidad de propietarios rechaza las alegaciones de indefensión formuladas por la recurrente, señalando que las partes han tenido ocasión de contradecir la valoración de las obras de demolición y restauración presentadas como anexo III al escrito que iniciaba el incidente de ejecución; que aunque el Auto de 10 de marzo de 2015 considerase que no procedía ponderar las consecuencias socioeconómicas de la ejecución, debe tenerse en cuenta que tal resolución fue dictada en el momento inicial del incidente de ejecución; que el coste de la demolición y las indemnizaciones que puedan reconocerse, incluso si fueran sensiblemente inferiores a los datos valorados por el tribunal, seguirían siendo muy superiores a la capacidad financiera de la Junta de Extremadura o, pudiendo llegar a ser financiadas por la citada institución pública, el grave quebranto que supondría para los ciudadanos de esta comunidad autónoma no sería proporcional al beneficio o a la justicia de la ejecución en sus propios términos y, además, el principal fundamento de la ejecución parcial ordenada es la garantía de la integridad ambiental.

⁶⁰ Recuerda la fundamentación de la sentencia de fecha 18 de febrero de 2020, n. de Recurso: 1285/2011, n. de Resolución: 66/2020, en la que, después de hacer una recopilación fáctica y normativa, señalábamos lo siguiente: “QUINTO.- La estimación de la cuestión de constitucionalidad conlleva que la actuación administrativa basada en un precepto inconstitucional es nula de pleno Derecho. El objeto de la actuación administrativa era incorporar la transformación urbanística anulada por las sentencias del TSJ de Extremadura y del TS al amparo de la nueva regulación del artículo 11.3.1.b), párrafo segundo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Al ser inconstitucional dicho precepto, se vuelve a la redacción original que ya había sido analizada en la fundamentación de las anteriores sentencias, no siendo posible la transformación urbanística en el suelo donde se realiza. No es necesario insistir en esta cuestión, no era posible la transformación urbanística de la zona con la redacción original de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, lo que ya fue enjuiciado en las anteriores sentencias del TSJ de Extremadura y del TS, y sigue sin ser posible dicha transformación urbanística al amparo de una norma declarada inconstitucional al ser contraria a la legislación básica estatal. Tanto el Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, como el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación Urbana, sólo permiten alterar la

De hecho, se han dictado las primeras resoluciones que resuelven recursos por responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados por la declaración de nulidad de los PIR de Valdecañas, interpuestas ante la Junta de Extremadura⁶¹. En este caso, la petición de responsabilidad patrimonial promovida por una empresa vinculada a la firma Marina Isla de Valdecañas se fundaba en la anulación de las actuaciones de planeamiento urbanístico y territorial por ella aprobada, en concreto.

6.6 La afectación de la tutela judicial

El argumento de la afeción del derecho a la tutela judicial efectiva, al amparo del artículo 87.1.c) en relación con el artículo 105.2 de la LJCA y 24 de la CE de 1978, es también esgrimido por la parte recurrente.

La infracción denunciada se basa en la exigencia de una “concepción restrictiva” de la imposibilidad material de ejecución de la sentencia, dado que la aplicación de un concepto extenso conlleva una clara infracción del artículo 24 de la CE en lo relativo al derecho a la ejecución en sus propios términos de las sentencias dictadas.

delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. Fuera de este procedimiento, y con las condiciones legales establecidas, lo que daría lugar a la desprotección de estos terrenos, no es posible la transformación urbanística de un espacio que forma parte de la Red Natura 2000, pues dicha transformación urbanística es incompatible con los valores ambientales y paisajísticos que son objeto de protección en este tipo de terrenos (...) Los motivos por los que se anuló el PIR, consistentes en la falta de motivación de la justificación de interés regional, de la utilidad pública y de la protección medioambiental, la vulneración de la prohibición de reclasificar un terreno clasificado por el planeamiento urbanístico como no urbanizable de especial protección y por incurrir el estudio de impacto ambiental en una causa de nulidad al no haber incluido un estudio de alternativas que permitan un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el proyecto, continúan vigentes y afectan a la actuación administrativa impugnada”.

⁶¹ Vid. STSJ de 25 de octubre de 2021 (ROJ: STSJ EXT 1305/2021 – ECLI:ES:TSJEXT:2021:1305, ponente: Ruiz Ballesteros) por la que se resuelve el recurso presentado contra dos actuaciones administrativas: a) el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 17 de febrero de 2021, que acuerda no levantar la suspensión de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial; y b) la Desestimación presunta de la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada el día 28 de enero de 2015 por la entidad mercantil La Atalaya de Valdecañas, S.L., vinculada directamente a la entidad Marina Isla de Valdecañas, SA. Según señala el FJ octavo.- Para resolver el fondo del asunto, realizamos dos consideraciones iniciales: 1. La entidad demandante La Atalaya de Valdecañas, SL, está vinculada directa y claramente a la entidad Marina Isla de Valdecañas, SA. La promotora del PIR Marina Isla de Valdecañas, SA, era propietaria desde el 21-11-2005 de toda la superficie de suelo que abarca el PIR –adquirió los terrenos del PIR por la escritura pública de compraventa de fecha 21 de noviembre de 2005–, aunque el PIR no fue aprobado definitivamente hasta el Decreto 55/2007, de 10 de abril, de modo que cuando la promotora adquiere la propiedad de los terrenos no podía tener la seguridad de que el PIR fuera aprobado y el suelo modificase su clasificación a la de suelo urbanizable. La Atalaya de Valdecañas, SL, fue constituida por Marina Isla de Valdecañas, SA, el día 11 de febrero de 2008. Marina Isla de Valdecañas, SA, es el socio único de La Atalaya de Valdecañas, S.L. La sociedad La Atalaya de Valdecañas, SL, se constituyó con la finalidad principal de asumir la construcción de un hotel médico spa que integraría un hotel de cinco estrellas, un spa médico y una policlínica dedicada a cubrir determinadas especialidades médicas. Cuando se constituye la entidad actora ya se han interpuesto los procesos ordinarios PO 561/2007 y PO 753/2017, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, contra el Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA. El día 29 de septiembre de 2010, la sociedad La Atalaya de Valdecañas, SL, adquirió los terrenos sobre los que construiría el hotel médico spa. El 90 % de estos terrenos fue una aportación no dineraria del socio único Marina Isla de Valdecañas, SA, por aumento de capital y el 10 % restante por compraventa. La conclusión de todo lo anterior es que todo lo hasta entonces efectuado, promovido y desarrollado por Marina Isla de Valdecañas no es ajeno a la sociedad actora que fue constituida por Marina Isla de Valdecañas, SA, como socio único. 2. La pretensión indemnizatoria se solicita de la Junta de Extremadura y no a los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo. Por ello, la resolución de la responsabilidad patrimonial tendrá que basarse en la actuación que sea imputable a la Junta de Extremadura y no a la concesión de las licencias de obras por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

Y señala cómo alegan al respecto que, declarado nulo de pleno derecho el mencionado PIR y ordenada la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto y los actos que se hubieran ejecutado con fundamento en el mismo, por imposibilidad material ha de entenderse “*aquel impedimento de carácter físico que no permite ejecutar la sentencia porque el objeto de la misma ha desaparecido o porque se ha destruido. Ha de tratarse de imposibilidad y no de mera dificultad o excesivo coste de las actuaciones requeridas por el fallo; señalando la jurisprudencia que la complejidad no puede ser equiparada a la imposibilidad*”⁶².

Es decir, que la imposibilidad material como excepción a la ejecución de las sentencias “*debe interpretarse restrictivamente*”; dado que “*la imposibilidad material debe ser efectivamente una imposibilidad real y no una mera dificultad o un excesivo coste de las actuaciones requeridas por el fallo, todos y cada uno de los motivos aducidos en los autos traídos a esta sede casacional deben decaer. Máxime cuando además ninguna de las dos resoluciones, y pese a su más que considerable extensión, realiza en puridad el menor esfuerzo argumentativo para poner de manifiesto que sea imposible ejecutar la sentencia*”.

La recurrente en casación denunciaba “*la vulneración del derecho a la ejecución de las sentencias, como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, en tanto que garantía del cumplimiento de los mandatos que las resoluciones judiciales, con cita de jurisprudencia, sentencias del TC y del TEDH*”, y concluye que “*la ejecución de las sentencias de la Sala de instancia 196/2011, de 9 de marzo, por la que declaró nulo el Decreto aprobatorio del PIR de Marina de Valdecañas, y de la Sala III del Tribunal Supremo, de 29 de enero de 2014, rec. 419/2011, que ratificó aquella en sus propios términos, ordenando la reposición de los terrenos ‘a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo’, si bien pueda resultar complejo y costoso, no es materialmente imposible, por lo que acordarlo así infringe lo dispuesto en el artículo 105.2 LJCA y el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a que la ejecución de lo juzgado se lleve a cabo en sus propios términos*”⁶³.

⁶² Ver STS de 30 de abril de 2010 (ROJ: STS 2209/2010 – ECLI:ES:TS:2010:2209), en relación con una demolición parcial de un edificio, cuando en su fundamento jurídico cuarto señala que “*la complejidad técnica que se aduce sólo puede servir de justificación para que se extremen al máximo, como prioridad absoluta, las medidas de seguridad sobre las personas y sobre el resto del inmueble. De manera que el proyecto de demolición que se impone al Ayuntamiento ha de llevarse a cabo respetando dicha prioridad esencial. En definitiva, la complejidad no puede ser equiparada a la imposibilidad como postula la recurrente, con lo que enlazamos con la tercera razón.*”

⁶³ Y se añade «*en relación con las normas y de jurisprudencia relativas a los actos o garantías procesales que produjo indefensión de esta parte, vulnerando el artículo 24 de la CE, reproduciendo al efecto el auto de la sala de instancia, de 10 de marzo de 2015, acordando la apertura de un periodo probatorio en el incidente de ejecución y en el que señalaba, respecto de la prueba que se admitía en el mismo, que ‘...se considera inútil toda la prueba propuesta sobre contenido económico (coste de demolición, razones socioeconómicas en general, y posible responsabilidad patrimonial), por cuanto no cabe ponderar, a los efectos de la inexecución de las sentencias, las consecuencias de esta índole que para la Junta de Extremadura (y los ayuntamientos y propietarios) conllevaría su cumplimiento (STC 22/2009), siendo doctrina reiterada de nuestro Tribunal Supremo que ‘el superior coste o la mayor complejidad de las demoliciones no son causa suficiente para afirmar que la sentencia sea de imposible cumplimiento’ (STS de 08/04/2014 rec. 770/2013 y la de 14/02/2013 rec. 4311/2011 que en ella se menciona)’. Con estos mimbres no puede resultar admisible el pronunciamiento del FD 8º del auto de 30 de junio aquí recurrido de que ‘el coste de demolición [que cifra en cerca de 34 millones de euros en base a un estudio remitido por la Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo del que se desconoce su autor y que tampoco viene fechado] no ha sido desvirtuado por otra prueba propuesta por las partes’. Con tal manifestación la sala no sólo estaría yendo contra sus propios actos, sino que además causa una flagrante indefensión a las partes*”

Tanto la representación de la Comunidades de Propietarios cuanto la de la Junta de Extremadura impugnan ese motivo de censura casacional y sostienen que la decisión sobre la ejecución de la Sentencia acordada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo no afectaba al derecho a la tutela judicial efectiva.

En contra de lo anterior, *las comunidades de propietarios alegaron que la ejecución ordenada por el TSJEX no vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva (en su manifestación de derecho a la ejecución de sentencia), invocando las sentencias del TC 153/1992 y 67/1984, en cuanto a la ejecución cuando se aprecie imposibilidad legal o material, entendiendo la parte que en un concepto práctico “se considera materialmente imposible una actividad cuya realización supone para la colectividad representada por la Administración un coste económico y un esfuerzo absolutamente desproporcionados en relación con el beneficio que el destinatario de una sentencia puede obtener con su completa ejecución”, invocando al efecto la STS de 14 de junio de 2016.*

Por su parte, la representación de la Junta de Extremadura sostiene que solo el primero de los motivos de infracción alegados en la censura casacional *guarda relación con la cuestión que suscita interés casacional objetivo, y señala que parte de un presupuesto erróneo o irreal al entender que la imposibilidad de ejecución no se declara por una imposibilidad material, sino por una dificultad o excesivo coste de las actuaciones requeridas para el fallo, cuando la razón que lleva a declarar la imposibilidad material parcial es precisamente la existencia de dicha imposibilidad material y no la existencia de una dificultad, como resulta de los autos de ejecución, según las valoraciones que se indican.*

Y, en lo relativo al segundo de los motivos de censura casacional, la infracción del artículo 87.1.c) LJCA en relación con el artículo 24 de la CE de 1978 y la normativa urbanística aplicable, *aduce la representación de la Administración autonómica que no se contradice la declaración de nulidad del PIR sino que se parte de ella y que la declaración de imposibilidad material parcial de ejecución no conlleva la legalización de las actuaciones urbanísticas operadas en virtud del PIR y así lo afirma la sala en los autos recurridos.*

Y, en relación con el cuarto motivo de censura casacional, la representación procesal de la Administración autonómica recurrida subraya que *se trata de infracciones no citadas en el escrito de preparación y que con ello se introduce una confusión innecesaria, al pretender hacer valer una denegación de medios de prueba, sin ni siquiera citar los medios denegados ni en qué momento se propusieron, añadiendo que de nuevo se elude por la recurrente que el criterio esencial y básico que lleva a declarar la inejecución material parcial es la protección medioambiental, y que la cuantificación es una cuestión fáctica y por ello ajena a la función nomofiláctica y unificadora propia del recurso de casación.*

Por su parte, la representación procesal de los dos ayuntamientos afectados, El Gordo y Berrocalejo, impugnan la alegada infracción de los artículos 105.2 y 109.1 de la LJCA.

Aducen lo siguiente: *teniendo en cuenta la complejidad e intereses afectados y que la propia redacción legal de dichos preceptos avala la potestad jurisdiccional de adoptar*

actoras y ejecutantes y vulnera el principio de confianza legítima, igualmente acogido por la jurisprudencia de la Sala III del Tribunal Supremo (SSTS 18.10.2012, rec. 2577/2009 o 05/01/1999, rec. 10679/1990, 28/07/1997, 13/02/1992 o 01/02/1990)».

una decisión sobre la forma y medios en que se deben ejecutar los fallos judiciales, cuando concurren factores diversos que hacen aconsejable modular la declaración del fallo a la realidad material existente en el momento en que se deban ejecutar sus determinaciones, que en las múltiples decisiones judiciales citadas por la recurrente, y en los propios autos impugnados, se constata la existencia de esa facultad judicial perfectamente compatible con el deber de ejecución de las resoluciones judiciales. Es posible determinar el grado y alcance de las medidas concretas que se deben llevar a cabo para ejecutar las sentencias, sin vulnerar el derecho a obtener la ejecución de las resoluciones judiciales firmes; por tanto, la resolución recurrida es ajustada a lo recogido en los artículos 105.2 y 109.1 de la LJCA.

Y alega su representación que el coste y dificultad de la ejecución es uno solo de los factores que han determinado la declaración de imposibilidad de ejecución parcial y que no existe el error iuris que se alega.

6.7 La respuesta del Tribunal Supremo

Señala el TS que “ha de partirse de la obligación constitucional de cumplir las sentencias y resoluciones firmes de los jueces y tribunales (artículo 118), cumplimiento que, como establece el artículo 103.2 de la LJCA, ha de llevarse a efecto en la forma y términos con- signados en las mismas⁶⁴”.

⁶⁴ Y añade en el fundamento cuarto de la sentencia que *sobre el alcance de este derecho y su doble proyección subjetiva y objetiva se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, señalando (STC 119/1994) que el derecho a la ejecución de las sentencias “en sus propios términos” forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (SSTC 148/1989, 152/1990). Es decir, que se trata de un derecho fundamental al cumplimiento de los mandatos que la sentencia contiene, la realización de los derechos reconocidos en la misma o a la imposición incluso forzosa del cumplimiento de las obligaciones en las que condena (...) el obligado cumplimiento de lo acordado por los jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional se configura como un derecho de carácter subjetivo incorporado al contenido del artículo 24.1 CE y que los propios tribunales no pueden apartarse sin causa justificada de lo previsto en el fallo de la sentencia que debe ejecutarse (entre otras, SSTC 32/1982, fundamento jurídico 2º; 15/1986, fundamento jurídico 3º; 118/1986, fundamento jurídico 4º 1; 148/1989, fundamento jurídico 2º; 16/1991, fundamento jurídico 1º) (...)* El derecho a que la sentencia se ejecute en sus propios términos tiene un carácter objetivo en cuanto se refiere precisamente al cumplimiento del fallo sin alteración y no permite por tanto suprimir, modificar o agregar a su contenido excepciones o cargas que no puedan reputarse comprendidas en él. En consecuencia, la ejecución ha de consistir precisamente en lo establecido y previsto en el fallo y constituye, junto al derecho del favorecido a exigir su cumplimiento total e inalterado, el del condenado a que no se desvirtúe, se amplíe o se sustituya por otro. Cualquier alteración debe obedecer a causa prevista en la ley, como lo es la imposibilidad legal o material de ejecución. “La imposibilidad legal o material de ejecución constituye, pues, una excepción al derecho a la ejecución en sus propios términos, y en cuanto concurren las circunstancias legales o materiales, valoradas por el órgano jurisdiccional competente, determina, en primer lugar, la adopción por el mismo de las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, es decir, que aunque sea parcialmente o de forma equivalente vengán a dar satisfacción al derecho reconocido y, en segundo lugar, la determinación en su caso de la indemnización que proceda en la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno (artículo 105.2 LJCA). Se dispone, por lo tanto, que, aun apreciando la concurrencia de circunstancias que la imposibiliten, la ejecución de la sentencia ha de llevarse a cabo en la forma que mejor se acomode a la realización y cumplimiento del fallo y solo en lo demás el legislador autoriza a la sustitución por una indemnización, o, dicho de otro modo, ante la apreciación de circunstancias que impidan la plena ejecución del fallo, subsiste el derecho a que en la medida de lo posible se hagan efectivos los pronunciamientos del fallo en los términos establecidos y solo en lo demás se establece la sustitución, en su caso, por la indemnización adecuada. (...) Ahora bien, esa imposibilidad de dar cumplimiento a la sentencia en sus propios términos no implica, al menos en las sentencias condenatorias, la ausencia de toda otra medida ejecutiva, de modo que baste la mera constatación de la imposibilidad de acordar el cumplimiento estricto de los mandatos que ella contiene para entender satisfecha la tutela judicial efectiva, siendo preciso que, en tales supuestos, se acuda a la adopción de otros medios de ejecución sustitutorios o subsidiarios que el ordenamiento ofrece, pues, en caso contrario, las decisiones judiciales quedarían convertidas en meras declaraciones de intenciones, y la parte que ha obtenido una sentencia favorable se encontraría en idéntica posición que antes de obtener el pronunciamiento”. Por lo que se refiere a la apreciación de la imposibilidad material, se parte de la falta de una definición al respecto del artículo 105 LJCA; en consecuencia, de la delimitación por la jurisprudencia; del carácter restrictivo de su aplicación como excepción al derecho de ejecución en los términos del fallo; y en razón de todo ello, el carácter casuístico en cuanto ha de estarse a los concretos pronunciamientos judiciales y los intereses que en cada caso resultan afectados por la ejecución. A ello se refieren múltiples sentencias, como la de 9 de julio de 2019 (rec. 677/2017), que, reiterando lo ya dicho en la sentencia de 14 de junio de 2016 (rec. 1719/2015), sintéticamente señala: “No define la LJCA, artículo 105.2, en qué consiste la imposibilidad material de ejecución de una sentencia. Ha sido la jurisprudencia

Finaliza el Supremo destacando que ha recordado lo anterior, pues no puede ignorarse que la actuación de la Junta de Extremadura al aprobar el PIR fue contraria a derecho.

Recalca la STS cómo la Administración, al aprobar el PIR Marina Isla de Valdecañas, actuó como si la protección del terreno no existiera y decidió transformar urbanísticamente el suelo como si de suelo sin protección alguna se tratara, adoptando una decisión fuera del orden o común modo de obrar. La actuación administrativa no era conforme a derecho al no haber actuado la Junta de Extremadura como la primera y eficaz garante del ordenamiento medioambiental y urbanístico.

Y, en relación con las cuestiones de responsabilidad patrimonial, “se desprende de ello que la responsabilidad económica que pueda resultar para la Administración en este caso, lejos de resultar desproporcionada, se corresponde con el alcance de su responsabilidad en la transformación urbanística declarada ilegal y cuya reparación se trata de obtener mediante la ejecución en sus propios términos de las correspondientes sentencias”.

Y concluye señalando cómo se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias de 9 de marzo de 2011 en sus propios términos en lo relativo a la demolición de las edificaciones e instalaciones y actuaciones de “transformación urbanística” que estaban ya construidas y en funcionamiento⁶⁵.

la que ha ido delimitando aquella con una concepción restrictiva de los supuestos de imposibilidad (SSTS 17 de noviembre de 2008, recurso casación 4285/2005, 14 de febrero de 2013, recurso casación 4311/2011). Estamos, por tanto, frente a supuestos individualizados casuísticamente en atención a las circunstancias concurrentes en cada supuesto en que deben ponderarse los distintos intereses concernidos”. No obstante, los pronunciamientos judiciales vienen delimitando el concepto de imposibilidad material en sus aspectos fundamentales, como declara la sentencia de 8 de abril de 2014 (rec. 770/2013) por referencia a la de 14 de febrero de 2013, “el superior coste o la mayor complejidad de las demoliciones a realizar no son causa suficiente para afirmar que la sentencia sea de imposible cumplimiento”; en el mismo sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2013 (rec. 4311/2011) o, como señala más genéricamente la sentencia de 30 de abril de 2010 (rec. 1268/2009), “la complejidad no puede ser equiparada a la imposibilidad”. En la sentencia de 21 de junio de 2012 (rec. 4454/2011) se efectúan pronunciamientos significativos al respecto; así, se señala que: “Frente al cumplimiento de las sentencias firmes en sus propios términos, que constituye una exigencia derivada de la tutela judicial efectiva, no puede esgrimirse con éxito la consumación material de los efectos derivados de una norma reglamentaria, pues tal es la naturaleza del plan parcial, declarada nula. Dicho de otro modo, la ejecución de las sentencias firmes no consiente que se burle su cumplimiento mediante la rápida transformación de la realidad física para hacer imposible lo que antes no lo era”; y que “La dificultad de la ejecución, que no puede negarse, no comporta sin embargo su imposibilidad. Entre lo difícil y lo imposible media una diferencia sustancial, que el primero se logra poniendo el esfuerzo y trabajo necesarios y el segundo no”. En Auto de este Tribunal Supremo de 16 julio de 1991, se señala que la “imposibilidad debe entenderse en el sentido más restrictivo y estricto, y en términos de imposibilidad absoluta; esto es, absoluta imposibilidad física o clara imposibilidad jurídica de cumplir el fallo. Después de la Constitución no cabe otra interpretación, por ser un básico fundamento del Estado de derecho instaurado por la misma el cumplimiento escrupuloso, íntegro y estrecho de las sentencias judiciales en sus propios términos, que no es otra que seguridad jurídica”. Han de valorarse, igualmente, las declaraciones genéricas que el Tribunal Constitucional ha efectuado al respecto, como es el caso de la Sentencia 285/2006, de 9 de octubre, según la cual: “Por eso mismo también hemos declarado que, desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, no puede aceptarse que sin el concurso de elementos que hagan imposible física o jurídicamente la ejecución o la dificulten por concurrir circunstancias sobrevenidas impeditivas, por incorrecta determinación del fallo, por sus desproporcionadas consecuencias o por razones similares, esto es, que sin haberse alterado los términos en los que la disputa procesal fue planteada y resuelta ante la sala sentenciadora, se pretenda privar de efectos, en un momento posterior, al pronunciamiento judicial entonces emitido, por la vía de discutir de nuevo, en trámite de ejecución, lo que ya fue en su día definitivamente resuelto por el órgano judicial (por todas, SSTC 41/1993, de 8 de febrero, FJ 2; y 18/2004, de 23 de febrero, FJ 4)”.

⁶⁵ Por eso estima el recurso y casa los autos recurridos de 30 de junio y 21 de septiembre de 2020 por cuanto acuerdan: “la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento”, que deberán ser demolidas como el resto de las obras e instalaciones a que se refiere el punto III de la parte dispositiva del Auto de 30 de junio de 2020, aplicando y adaptando los criterios establecidos al efecto en los números 2, 3 y 4 de este punto III a la ampliación de la demolición que aquí se acuerda. Por otra parte, la referida demolición de las edificaciones e instalaciones construidas y en funcionamiento a la que se extiende la ejecución, suponen la eliminación de la actividad humana derivada de su uso y disfrute, a la que responde, fundamentalmente, el plan o programa para la protección del medioambiente y medidas compensatorias establecido en el punto IV de la parte dispositiva del Auto de 30 de junio de 2020, que por lo

Esa imposibilidad material ha de examinarse atendiendo a *las circunstancias del caso concreto y los derechos e intereses comprometidos en la ejecución, y que no puede identificarse con el hecho de que la ejecución presente dificultades o la conveniencia de atender otros intereses (de carácter socioeconómico o de otra índole) que no pueden imponerse a los que resultan tutelados por los pronunciamientos judiciales que se trata de llevar a efecto, en garantía de la seguridad jurídica que se vería seriamente afectada por la falta de realización del derecho reconocido judicialmente, ejecución que, como señala el Tribunal Constitucional en las sentencias antes citadas, constituye un derecho fundamental y ha de consistir precisamente en lo establecido y previsto en el fallo.*

7 El Auto de ejecución de 15 de septiembre de 2023

El reciente ATSJ de 15 de septiembre de 2023 resuelve la cuestión de la ejecución parcial interesada, suspendida como consecuencia de la interposición de los recursos de casación y su inadmisión por el Tribunal Supremo.

Alega el auto en su FJ primero que *los autos de la Sala de fechas 5/7/2023 y 11/7/2023 ya dijeron que la suspensión de la ejecución se haría en los términos acordados por el TC. En todo momento, la suspensión de la ejecución se realizaba en la forma acordada por el TC. Procede estar al contenido del auto del TC, de 20 de junio de 2023, que suspende la ejecución exclusivamente respecto de los elementos que el TSJ de Extremadura había acordado inicialmente que no se demolieran en el auto de imposibilidad material parcial de fecha 30/6/2020 y en el auto desestimatorio del recurso de reposición de fecha 21/9/2020. En estos autos, el plazo fijado era de seis meses.*

Añade el Auto de 15 de septiembre de 2023 en su FJ segundo que *la ejecución parcial es posible y la misma debe hacerse a fin de eliminar los bienes inmuebles que se encuentran en fase de estructura y proceder a la revegetación de la zona. La Junta de Extremadura debe proceder a dicha ejecución y, en lo que ahora se expone en la parte dispositiva de este auto y conforme a lo anteriormente expuesto en los autos del TSJ de Extremadura de imposibilidad material parcial de fecha 30/6/2020 y en el auto desestimatorio del recurso de reposición de fecha 21/9/2020, los elementos parciales a derribar son sobradamente conocidos por las partes demandadas. No se trata de adoptar todas las medidas que se iban a poner en marcha para proteger y minimizar la posible afectación al medioambiente por la actividad humana, sino de derribar y revegetar los bienes inmuebles que quedaron en fase de estructura o a medio terminar.*

Y resuelve continuar la ejecución y, en suma, se le ordena a la Junta de Extremadura lo siguiente:

«1. DEMOLICIÓN de todo lo que se encuentra en fase de estructura o no está terminado y en funcionamiento. El segundo hotel planificado y el resto de viviendas que se iban a construir deben ser demolidas y/o no construidas. Las viviendas terminadas que sirven de oficina de la promotora y de piso piloto serán también

tanto queda afectado por esta decisión, sin perjuicio de que en la instancia se valore su alcance a efectos de su modificación, adaptación o eliminación.

demolidas, salvo que por razones de colindancia pudieran afectar a la seguridad de otras viviendas. También serán demolidas las instalaciones que, no siendo imprescindibles para el funcionamiento de las edificaciones terminadas y en funcionamiento, se encuentren en fase de estructura.

2. REVEGETACIÓN. Las plataformas existentes que no han sido urbanizadas deberán restaurarse y revegetarse, eliminando las plataformas y los residuos que aparecen en ellas.

3. La demolición deberá realizarse de manera ordenada y programada con el menor perjuicio para el medioambiente y dará lugar a la reposición del terreno a un estado que permita un proceso de regeneración de bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.

4. La Junta de Extremadura deberá aprobar un plan o programa de trabajo para proceder a la demolición y restauración acordadas. La Junta de Extremadura deberá aprobar dicho plan o programa en el plazo máximo de seis meses, comenzando a partir del sexto mes las actuaciones de adjudicación y a continuación los materiales de demolición parcial. El plan de trabajo para proceder a la demolición, restauración y revegetación acordadas deberá disponer de todas las medidas necesarias para evitar el menor perjuicio al medioambiente. La adjudicación de la demolición, restauración y revegetación deberá realizarse a una empresa pública o privada que disponga de la suficiente capacidad para realizar unas labores como las encomendadas.

5. En aplicación de la LJCA, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura el control de las decisiones administrativas que vaya adoptando la Junta de Extremadura en fase de ejecución. La Administración comunicará todos los avances en la ejecución.

6. La Junta de Extremadura deberá manifestar si mantiene al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura como órgano encargado de la ejecución y coordinador de las labores de ejecución entre los distintos órganos administrativos, como ya informó anteriormente, o designa otro órgano administrativo y titular. Esta comunicación se hará en el plazo máximo de diez días desde la notificación de este auto a la Abogacía General de la Junta de Extremadura.

III. Se prohíbe la realización de nuevas edificaciones en la urbanización Marina Isla de Valdecañas».

Último capítulo de las dificultades de ejecución en sus propios términos de los pronunciamientos judiciales indicados.

Regap



ESTUDIOS

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”.
Acceso 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. y 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 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. y 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, Universidad de A 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.

Jurisprudencia

Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

Sentencias

STSJ de 19 de enero de 2010 (ROJ: STSJ EXT 33/2010 – ECLI:ES:TSJEXT:2010:33).

STSJ de 9 de marzo de 2011 (ROJ: STSJ EXT 451/2011 – CLI:ES:TSJEXT:2011:451).

STSJ de 9 de marzo de 2011 (ROJ: STSJ EXT 450/2011 – ECLI:ES:TSJEXT:2011:450).

STSJ de 18 de noviembre de 2014 (ROJ: STSJ EXT:1727/2014 – ECLI:ES:TSJEXT:2014:1727).

STSJ de 18 de noviembre de 2014 (ROJ: STSJ EXT 1724/2014 – ECLI:ES:TSJEXT:2014:1724).

STSJ 59/2020, de 18 de febrero (ROJ: STSJ EXT 111/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:111).

STSJ 66/2020, de 18 de febrero (ROJ: STSJ EXT 112/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:112).

STSJ 67/2020, de 18 de febrero (ROJ: STSJ EXT 110/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:110).

Autos

ATSJ de 26 de mayo de 2008 (ROJ: ATSJ EXT 45/2008 – ECLI:ES:TSJEXT:2008:45A).

ATSJ de 21 de septiembre de 2020 (ROJ: ATSJ EXT 61/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:61A).

ATSJ de 30 de junio de 2020 (ROJ: ATSJ EXT 60/2020 – ECLI:ES:TSJEXT:2020:60A).

ATSJ de 15 de septiembre de 2023.

Tribunal Supremo

Autos

ATS de 26 de enero de 2012 (ROJ: ATS 1480/2012 – ECLI:ES:TS:2012:1480A).

ATS de 26 de enero de 2012 (ROJ: ATS 2157/2012 – ECLI:ES:TS:2012:2157A).

ATS de 14 de noviembre de 2013 (ROJ: ATS 11801/2013 – ECLI:ES:TS:2013:11801A).
ATS de 25 de abril de 2013 (ROJ: ATS 4068/2013 – ECLI:ES:TS:2013:4068A).
ATS de 14 de noviembre de 2013 (ROJ: ATS 11990/2013 – ECLI:ES:TS:2013:11990A).
ATS de 12 de junio de 2014 (ROJ: ATS 6321/2014 – ECLI:ES:TS:2014:6321A).
ATS de 20 de febrero de 2014 (ROJ: ATS 2462/2014 – ECLI:ES:TS:2014:2462A).
ATS de 15 de noviembre de 2018 (ROJ: ATS 12894/2018 – ECLI:ES:TS:2018:12894A).
ATS de 18 de marzo de 2019 (ROJ: ATS 3250/2019 – ECLI:ES:TS:2019:3250A).
ATS de 6 de mayo de 2021 (ROJ: ATS 5837/2021 – ECLI:ES:TS:2021:5837A).
ATS de 8 de abril de 2022 (ROJ: ATS 6281/2022 – ECLI:ES:TS:2022:6281A).
ATS de 18 de mayo de 2023 (ROJ: ATS 6813/2023 – ECLI:ES:TS:2023:6813A).
ATS, de 13 de julio de 2023 (ROJ: ATS 10802/2023 – ECLI:ES:TS:2023:10802A).

Sentencias

STS de 29 de enero de 2014 (ROJ: STS 190/2014 – ECLI:ES:TS:2014:190).
STS de 29 de enero de 2014 (ROJ: STS 189/2014 – ECLI:ES:TS:2014:189).
STS de 27 de marzo de 2014 (ROJ: STS 1276/2014 – ECLI:ES:TS:2014:1276).
STS de 5 de junio de 2014 (ROJ: STS 2208/2014 – ECLI:ES:TS:2014:2208).
STS de 23 de octubre de 2019 (ROJ: STS 3414/2019 – ECLI:ES:TS:2019:3414).
STS de 25 de mayo de 2020 (ROJ: STS 999/2020 – ECLI:ES:TS:2020:999).
STS de 21 de enero de 2021 (ROJ: STS 217/2021 – ECLI:ES:TS:2021:217).
STS de 9 de febrero de 2022 (ROJ: STS 481/2022 – ECLI:ES:TS:2022:481).

Tribunal Constitucional

Sentencias

STC 152/2019, de 25 de noviembre (BOE núm. 5, de 6 de enero de 2020).
STC 134/2019, de 13 de noviembre (BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019).

Autos

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

regap



ESTUDIOS

