

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de septiembre de 2025

EL CASO VALDECAÑAS: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL Y REFLEXIONES JURÍDICO-AMBIENTALES. UNA HISTORIA INTERMINABLE

THE “VALDECAÑAS” CASE: JURISPRUDENTIAL ANALYSIS AND LEGAL-ENVIRONMENTAL REFLECTIONS. A NEVER-ENDING STORY

Autor: Clara Domínguez Benito, Máster de Abogacía y Procura en la Universidad de Valladolid (España)

Fecha de recepción: 02/06/2025

Fecha de aceptación: 11/06/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00427>

Resumen:

Este estudio de investigación narra un análisis jurisprudencial sobre la construcción ilegal de un complejo turístico en la Isla de Valdecañas (Extremadura, España) donde se realiza un amplio repaso sobre las decisiones del proceso a la par que se estudia la normativa medioambiental y administrativa aplicable.

Abstract:

This investigation project includes a jurisprudential analysis of the illegal construction of a tourist complex in the Valdecañas Island (Extremadura, Spain) where a full review is made to study the applicable environmental and administrative regulations to this case.

Palabras clave: Proyecto de Interés Regional. Red Natura 2000. Zona de Especial Protección de Aves.

Keywords: Project of Regional Interest. Red Natura 2000. Special Protection Area for Birds.

Índice:

1. Introducción
2. Contexto
3. La problemática del caso Valdecañas
 - 3.1. El Proyecto de Interés Regional (PIR) de la Isla de Valdecañas y el Decreto 55/2007 de aprobación
 - 3.2. La cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, en su modificación dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo y sus efectos.
 - 3.2.1. Efectos de la cuestión de inconstitucionalidad
 - 3.3. Los informes ambientales
4. Los problemas derivados de la ejecución
 - 4.1. Posibles soluciones al problema de la ejecución
5. Conclusiones
6. Bibliografía
7. Jurisprudencia
 - 7.1. Tribunal Superior de Justicia de Extremadura
 - 7.2. Tribunal Supremo
 - 7.3. Tribunal Constitucional

Index:

1. Introduction
2. Context
3. The problem of the Valdecañas case
 - 3.1. The Project of Regional Interest (PRI) of the Island of Valdecañas and Decree 55/2007 of approval
 - 3.2. The question of unconstitutionality of art. 11.3.1 b) of Law 15/2001, of 14 december, as amended by Law 9/2011, of 29 march and its effects
 - 3.2.1. Effects of question of unconstitutionality
 - 3.3. Environmental reports
4. The problems arising from the execution
 - 4.1. Possible solutions to the execution problem

5. Conclusions
6. Bibliography
7. Jurisprudence
 - 7.1. High Court of Justice of Extremadura
 - 7.2. Supreme Court
 - 7.3. Constitutional Court

1. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se realizará un análisis jurisprudencial exhaustivo del conocido “Caso Valdecañas” que afecta a una pequeña Isla y a un embalse situados en Extremadura. Se estudiará con detalle el proceso desde el inicio del litigio hasta su situación actual, poniendo especial atención a las particulares circunstancias que rodean el caso.

El Derecho Administrativo abarca numerosas ramas, no obstante, son dos de ellas las que se ponen de manifiesto durante las siguientes páginas: la normativa Medioambiental y la Urbanística. Tradicionalmente han sido dos campos muy interrelacionados, especialmente en España dadas las privilegiadas características medioambientales de nuestro territorio. Por desgracia, esta relación pocas veces ha estado marcada por la armonía, pues son muchos los casos que encontramos en esta particular hemeroteca.

Las especiales circunstancias que rodean este suceso han sido determinantes a la hora de estudiar el mismo, puesto que no solo entran en juego las normativas Estatales y Autonómicas, veremos como la regulación Europea es sin duda una de las piezas angulares que define la causa. Igualmente, factores como el importante papel de la acción pública o los problemas derivados de los cada vez más dilatados pleitos, ponen de manifiesto las luces y sombras de un sistema que ha marcado el caso de autos.

No solo se tratará de clarificar los grandes y complejos asuntos del procedimiento, también se aportarán muy diversos puntos de vista y nuevas soluciones a la vista de la relevancia y numerosidad de casos a los que nuestro ordenamiento debe hacer frente con mayor frecuencia.

2. CONTEXTO

El comienzo de este gran desastre medioambiental tiene su origen en el año 2007 cuando la Junta de Extremadura aprueba mediante el Decreto 55/2007 de

10 de abril¹ lo que sería el Proyecto de Interés Regional (PIR) impulsado por "Marina de Valdecañas, S.A.", consistente en la recalificación y ordenación de terrenos del Embalse de Valdecañas, destinados a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en la provincia de Cáceres, concretamente en los municipios de El Gordo y Berrocalejo.

Marina Valdecañas S.A. definió el proyecto como un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios, el cual se desarrollaría en una isla situada en el Pantano de Valdecañas de 134,5 hectáreas. En dicha superficie se pretendía construir más específicamente: 310 viviendas unifamiliares; 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados, 250 bungalós y dos hoteles de 150 habitaciones. Todo ello acompañado de equipamientos deportivos y de ocio los cuales consistían en: pistas de tenis, squash, pádel; un campo de golf de 18 hoyos, piscinas, playa artificial, embarcadero, pesca, circuito de bicicletas, marina seca, campo de fútbol y atletismo y pistas deportivas. Para la viabilidad del complejo sería igualmente necesario dotar a la isla de una red viaria con carretera de acceso de 1.800 metros; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas, planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; y dique para instaurar una playa artificial.

Todo este maremágnum de construcciones e instalaciones que prácticamente tenían como resultado una ciudad, habían sido localizados en la isla del Embalse de Valdecañas, situada en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA), denominada "Embalse de Valdecañas", así como en una masa de agua declarada de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) "Márgenes de Valdecañas", todo ello a su vez integrado en la Red Ecológica Europea de Zonas Especiales de Conservación conocida como Red Natura 2000, creada en el IV Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente 1987/1992².

Inmediatamente las asociaciones Ecologistas en Acción y la Asociación para la defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX) ponen en marcha las vías judiciales a su disposición impugnando el Decreto 55/2007 y solicitado la restauración de los terrenos a su estado original. No obstante, no impide que en 2010 ya abra parte del complejo, concretamente uno de los hoteles, 185 chalés, un club social, un campo de golf y algunas zonas de baño acompañadas de ciertas instalaciones deportivas; es decir, ya habían sido vendidas parte de las construcciones y el hotel comenzaba a funcionar.

¹ DOE núm. 44, 17 abril de 2007

² DOUE, 7 diciembre de 1987

La historia continúa y en el año 2011 el Tribunal de Superior de Justicia de Extremadura declara nulos tanto el Decreto como el PIR³, obligando a la promotora a paralizar el resto de las obras y a la Junta a reponer todos los terrenos a su estado original. No conforme con dicha resolución, la Junta de Extremadura recurre, pero, de otra parte, modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, concretamente su art. 11.3.1.b), párrafo segundo, para tratar de dar encaje legal al PIR y eludir así las decisiones judiciales.

Las intenciones de las recurrentes quedan frustradas cuando el Tribunal Supremo ratifica en el año 2014⁴ la decisión ya tomada, por consiguiente, los terrenos debían ser repuestos a su estado original. Es en este punto cuando surgen serias dudas sobre la viabilidad de esa restauración, puesto que la Junta alega la imposibilidad material de ejecutarlo y resultan más que evidentes las dificultades para recuperar la buena salud medioambiental de la zona. Tanto es así, que en el año 2015 la Junta de Extremadura solicita la elaboración de un informe independiente en el cual se valorase la solución más oportuna, poniendo de manifiesto las desventajas de una demolición total y la posible viabilidad de lo ya edificado. El Tribunal Superior de Justicia Extremeño accede, dadas las evidentes dimensiones del complejo y a fin de encontrar la solución de menor impacto medioambiental. La entidad encargada de elaborar el mencionado informe finalmente será la Estación Biológica de Doñana, perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

En el año 2019 el TC resuelve la cuestión de inconstitucionalidad⁵ presentada contra la reforma del art. 11.3.1.b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, declarándola nula e inconstitucional, suponiendo un enorme varapalo para la Junta de Extremadura. No obstante, al año siguiente el Tribunal Superior de Justicia⁶, una vez emitido el informe ambiental de la Estación Biológica de Doñana, estima como solución más conveniente la demolición parcial del complejo, es decir, derribar todo lo que estaba a medio edificar, pero mantener lo ya finalizado prohibiendo además cualquier tipo de nueva construcción en la zona.

Lo que parecía una decisión definitiva en la cual se preveía un derribo ordenado y acorde a las necesidades medioambientales de la zona, vuelve a verse alterado

³ STSJ EXT 450/2011, de 9 de marzo de 2011 y STSJ EXT 451/2011, de 9 de marzo de 2011

⁴ STS 189/2014, de 29 de enero de 2014 y STS 190/2014, de 29 de enero de 2014

⁵ STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019

⁶ ATSJ EXT 60/2020, de 30 de junio de 2020 y ATSJ EXT 61/2020, de 21 de septiembre de 2020

en el año 2022, cuando un nuevo auto del Tribunal Supremo⁷ determina la demolición completa del complejo. Cuando parecía resuelta la cuestión, el TC⁸ decide paralizar el derribo como medida cautelar, a consecuencia de tres recursos de amparo pendientes de resolución planteados por la Junta de Extremadura, las comunidades de propietarios del complejo y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

En definitiva, este caso nace de la especulación urbanística e inmobiliaria tan característica de la España del año 2007 y sucesivos, donde tanto los promotores como las propias Administraciones Públicas daban rienda suelta a innumerables proyectos urbanísticos que no se sometían a legalidad alguna. Todas las partes responsables sabían de la protección europea, nacional y regional en la que se encontraban dichos terrenos; no obstante, los intereses económicos y la débil justificación de fomento para el turismo ganaron la batalla al medioambiente. Asimismo, el derribo total o parcial es uno de los puntos clave en este asunto, pues si bien es cierto que devolver a su estado original dichos terrenos se nos presenta cada vez más utópico, tampoco se puede recurrir directamente a la solución fácil la cual consistiría en dejarlo todo tal y como está.

Por otro lado, tampoco podemos obviar los efectos positivos que ha tenido el proyecto en la zona, revitalizando una parte de la comunidad de Extremadura gravemente afectada por la despoblación la cual se ha visto reducida dada la relativa cercanía entre esta privilegiada localización y Madrid. Igualmente, la economía local se ha visto beneficiada tanto por las labores de construcción como por el aumento poblacional y turístico.

Los más de 10 años de duración de este proceso judicial ya nos dejan entrever la auténtica complejidad de este tipo de conflictos caracterizados por aunar elementos urbanísticos y medioambientales. ¿Qué pasará ahora con los propietarios de lo construido en la Isla de Valdecañas? ¿Es lo más conveniente demoler totalmente lo construido, o debemos plantearnos soluciones alternativas que contemplen el derribo parcial? ¿Cómo es posible mejorar los controles previos que nos permitan evitar estas situaciones? ¿Cómo podemos articular un sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas más efectivo y disuasorio? Durante el presente artículo trataremos de dar respuesta a estas preguntas y de clarificar tan arduo y prolongado proceso.

⁷ STS 481/2022, de 9 de febrero de 2022

⁸ ATC 327/2023, de 20 junio de 2023, ATC 328/2023, de 20 junio de 2023 y ATC 329/2023, de 20 de junio de 2023

3. LA PROBLEMÁTICA DEL CASO VALDECAÑAS

3.1. EL PROYECTO DE INTERÉS REGIONAL (PIR) DE LA ISLA DE VALDECAÑAS Y EL DECRETO 55/2007 DE APROBACIÓN

El caso de la Isla de Valdecañas no es ni mucho menos un suceso aislado, viene siendo práctica habitual de las Administraciones Públicas el uso de tres argucias destinadas a la consecución de sus grandes fines (generalmente de índole económica):

En primer lugar, tal y como se produce en el caso de autos, se recurre a los Proyectos de Interés Regional como instrumento para ejecutar “actividades urbanísticas” aprovechando su faceta de ordenación territorial. De esta forma es la propia administración la que da luz verde a proyectos muy alejados de lo que sería el objeto principal para el que fueron diseñados.

En segundo lugar, tras arduos y dilatados procedimientos judiciales llegamos a soluciones muy similares en las que hay un común denominador: el problema de la ejecución. De nada sirve anular este tipo de macroconstrucciones para las cuales luego existe una absoluta imposibilidad material de ejecución.

En tercer lugar, la Administración acude a las leyes singulares para dar amparo normativo a los sucesos ya condenados por los Tribunales; de esta forma, se consigue evitar la efectividad de las sanciones judiciales.

En una primera fase declarativa, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura evidencia la nulidad de pleno derecho, tanto del Decreto 55/2007 como del PIR en las sentencias 450/2011, y 451/2011, de 9 de marzo de 2011, a la luz de los recursos presentados por dos asociaciones ecologistas (Ecologistas en Acción y ADENEX), las cuales en el ejercicio de la acción pública recogida en el art. 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tratan de poner freno a la continuidad de las construcciones.

Podemos sintetizar los vicios observados por el Tribunal en tres; en primer lugar, la actividad urbanística aprobada, la cual no encaja dentro de los objetivos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura vigente en ese momento. En segundo lugar, se omite el análisis de alternativas tanto en el aspecto urbanístico (puesto que no se razona adecuadamente el planeamiento) y ambiental (tal y como exige la legislación española). En tercer lugar, el cambio de clasificación del suelo, que pasa de ser

no urbanizable de especial protección a urbanizable, hecho que es totalmente incompatible con su encaje en la Red Natura 2000.

El Tribunal se detiene en los motivos por los cuales el PIR no resulta un instrumento adecuado para efectuar una transformación urbanística de estas características. Primeramente, matiza que tal y como se recoge en la Ley 15/2001 el PIR entra dentro de los instrumentos de ordenación territorial, teniendo la misma eficacia que los planes urbanísticos; es decir, están perfectamente habilitados para reclasificar el suelo tal y como lo efectuaría un Plan General, no obstante, de forma limitada, pues nunca podrá alterar o perjudicar el planeamiento municipal previamente establecido. Lo que queda sometido a examen es la idoneidad del PIR para este concreto objetivo, es decir, el cambio de clasificación de suelo no urbanizable y de especial protección a un suelo perfectamente urbanizable, teniendo en cuenta su condición de ZEPA (Zona de Especial Protección de Aves) y de LIC (Lugar de Importancia Comunitaria), los cuales condicionaban su inclusión en la Red Natura 2000.

Para que un Proyecto de Interés Regional sea válido, debe cumplir los requisitos establecidos en los arts. 60 y 61 de la Ley 15/2001, refiriéndose a los objetos de necesaria concurrencia y a la justificación de interés público y utilidad social, además del correspondiente interés regional. El Proyecto adquiere la condición de interés regional gracias a la resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de enero de 2006, justificándolo de la siguiente forma:

La justificación del interés social del Proyecto está basada en revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales. (STSJ EXT 450/2011, p. 7).

Si bien se trata de justificar escasamente la realización del proyecto, no se alude a ninguno de los objetos recogidos en el art. 60.2 de la ley, teniendo que llevar a cabo esta labor el propio el Tribunal. Tras un detenido examen parece que tan solo podría encajarse en el apartado b) el cual menciona la posibilidad de insertar el proyecto dentro de las *"dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga"* que recoge el mencionado artículo. No obstante, el Tribunal interpreta que no se puede separar esta referencia del elemento principal del apartado, las viviendas sujetas a protección pública, destino al cual no iba en ningún caso orientado el plan. Por consiguiente, no se estima que el Proyecto quede debidamente justificado

en ninguno de los objetos contenidos en el art. 60.2 de la ley, incumpliendo entonces un requisito esencial para su validez.

En lo que al Decreto respecta, también exige de forma ineludible una expresa motivación, a fin de sortear cualquier tendencia a la desviación de poder; además, en nuestro objeto de estudio adquiere una mayor relevancia dado que el PIR actúa como instrumento de ordenación sobre un suelo originalmente calificado de especial protección. En ningún caso se justifica de forma extensa o detallada la realización del mencionado proyecto, tan solo concurren someras referencias al fomento del desarrollo en una zona deprimida; la creación de atractivos turísticos, sociales y económicos, el sostenimiento de la población rural o la creación de nuevas infraestructuras públicas. Estas referencias genéricas no cumplen ni de lejos las exigencias de motivación que dadas las circunstancias requiere el PIR, puesto que no se informa de la posible incidencia económica del proyecto en la zona concreta, así como tampoco se menciona la idoneidad de esos terrenos y no de otros sin especial protección.

En resumen, la justificación que se contiene en el Proyecto y en el Decreto está orientada únicamente al interés social y además de forma insuficiente, pues tan solo se refiere de forma genérica a la revitalización turística, el fomento de una zona altamente deprimida o la creación de actividad económica. Se omite deliberadamente una exposición concluyente de los motivos que aluden a la idoneidad de dichos terrenos para el proyecto de autos, pues no existe una exposición pormenorizada de los elementos de la zona que se pretenden vivificar, al igual que tampoco hay ninguna referencia a la necesidad de efectuar dicho proyecto precisamente en unos terrenos de especial protección, obviando otros posibles destinos en los que existiese un menor impacto ambiental. Por consiguiente, queda manifiestamente quebrantada la exigencia de especial motivación que recae sobre el Decreto y el PIR impidiendo que ambos sean válidos.

Si bien es cierto que la Ley 15/2001 en su art. 62.1 b) obligaba a las promotoras a incluir en sus proyectos la debida justificación junto con los requisitos del art. 61, no obstante, ello no eximía a la Administración correspondiente de llevarlo a cabo. Atendiendo a la justificación de la promotora vemos como también elude su responsabilidad, puesto que tan solo motiva el proyecto en términos económicos y turísticos sin especial detalle y sin mencionar los verdaderos elementos conflictivos necesitados de concreción.

Igualmente, no debemos olvidar que el PIR en su actuación como planificador debe someterse a los límites legalmente establecidos en este ámbito, lo que supone atender a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, vigente en aquel momento. Dicha ley recogía en su art. 9 una

amplia definición de suelo no urbanizable, teniendo carácter de legislación básica y por consiguiente de obligado cumplimiento. El citado artículo recoge que será considerado suelo no urbanizable aquellos territorios

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

Los suelos en cuestión no sólo no son urbanizables; también gozan de la especial protección que les otorga su pertenencia a la Red Natura 2000 y, por consiguiente, reúnen los requisitos necesarios que impiden alterar esta característica y convertirlos en suelo urbanizable. En este caso, el planificador no está facultado para efectuar el mencionado cambio, hecho que expresamente realiza con el PIR y que aprueba el Decreto, quedando en última instancia ambos viciados de nulidad.

Sin perjuicio del posterior análisis que efectuaremos sobre las técnicas e informes de impacto ambiental, debemos mencionar en este momento una especial exigencia en los mismos que de nuevo es omitida por la Administración. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental vigente en el momento de autos y aplicable al mismo, recoge que todos los proyectos deberán ir acompañados de un Estudio de Impacto Ambiental que contenga las exigencias que el propio Decreto estima necesarias, concretamente en su art. 2.1 b). El mencionado precepto deja clara la obligatoriedad de un análisis detallado de las posibles alternativas existentes, motivando debidamente la elección tomada y las razones que obligan a desechar el resto de opciones.

Es cierto que la Directiva 92/43/ CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestre⁹ comúnmente conocida como Directiva de Hábitats en la que se regulan los espacios de la Red Natura 2000; no impone la realización del citado informe en todos los supuestos, pues reduce su aplicación a los proyectos de conclusiones negativas. No obstante, esta circunstancia no impide que sea de aplicación la normativa interna recogida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 ya mencionado, por consiguiente, es necesario el estudio de alternativas que en ningún momento se lleva a cabo, puesto que tan solo se hacen someras referencias al impacto ambiental en la zona escogida. No es suficiente con justificar la elección de esos terrenos para la ejecución del proyecto; siguiendo las exigencias legales que son de aplicación a nuestro supuesto, la Evaluación

⁹ DOCE núm. 206, de 22 de julio de 1992

de Impacto Ambiental debe contener todas las candidaturas estudiadas y además sus efectos ambientales, motivando detalladamente la elección final en comparación con el resto de opciones.

La omisión de este aspecto vuelve a incumplir los requisitos a los cuales debe atender un Proyecto de Interés Regional cuando actúa como elemento planificador y urbanístico, quedando nuevamente viciado de nulidad.

Las dos sentencias analizadas que dan comienzo a este dilatado proceso judicial coinciden no solo en sus planteamientos; también lo hacen en la solución adoptada, que posteriormente analizaremos en profundidad: la reposición de los terrenos a su estado original. La Junta de Extremadura reacciona a estas decisiones judiciales no solo por la vía del recurso contra las mismas; también deciden modificar la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura con la Ley 9/2011 de 29 de marzo, cambiando únicamente lo referente al Suelo no urbanizable de especial protección, determinado que su mera inclusión en la Red Natura 2000 no podía determinar firmemente su imposibilidad urbanizadora, siempre y cuando se salvaguardasen los valores ambientales de los territorios en cuestión. Gracias a esta modificación se homologa de nuevo el PIR, circunstancia que también será recurrida por las asociaciones ecologistas ya participantes. Así mismo, dicha reforma legal quedará sometida a una cuestión de inconstitucionalidad que estudiaremos en otro apartado.

Ahora bien, no podemos continuar sin antes hacer referencia a las resoluciones del Tribunal Supremo sobre los recursos de casación presentados por la Junta de Extremadura, Marina Isla Valdecañas S.A. y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo frente a las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ya comentadas.

El Tribunal Supremo ratifica en las sentencias 189/2014 y 190/2014 de 29 de enero de 2014 y confirma íntegramente las resoluciones del TJS de Extremadura, rechazando las peticiones de las recurrentes. La nulidad en síntesis se sustenta en la falta de motivación del interés regional, la utilidad pública y la protección medioambiental por un lado, seguidamente en la reclasificación de suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable, incumpliendo la expresa prohibición legal de hacerlo y por último, la omisión del estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental.

El Tribunal no estima ninguno de los motivos alegados por las recurrentes, careciendo estos de planteamientos consistentes o trayendo a colación leyes que ni estaban en vigor en el momento de autos. Incluso se pone en cuestión que la valoración de la prueba efectuada por el TSJ se haya realizado en términos

cabales o acertados. Especial mención debemos hacer a dos motivos estrechamente entrelazados y que las tres recurrentes repiten hasta la saciedad: el primero de ellos alude a la existencia de motivación tanto del Decreto 55/2007 como del PIR, y el segundo se centra en afirmar que la mera pertenencia a la Red Natura 2000 no determina la clasificación de los terrenos como suelos no urbanizables de especial protección. Para comprender la relevancia de estas dos alegaciones sobre las que versa en mayor medida la nulidad del Decreto y el PIR, estudiaremos con mayor profundidad la regulación de la Red Natura 2000 y las causas que obligan a la especial motivación de los PIR que afectan a estos terrenos.

La regulación de la Red Natura 2000 tiene su origen en la Unión Europea, concretamente en la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres¹⁰ ordinariamente conocida como Directiva de Hábitats, que se transpone a nuestro derecho interno por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. No obstante, también nos concierne la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres¹¹ a través de la cual se determina la Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) localizada en el embalse de Valdecañas.

Primeramente, debemos atender a la Directiva 79/409/CEE puesto que es la norma de mayor antigüedad en lo que a nuestro supuesto se refiere, y recordar que a pesar de sus posteriores modificaciones, nos interesa en su redacción original, pues es la aplicable al caso. En su exposición de motivos justifica la implantación de esta nueva normativa dada la amenaza constante que sufren las aves en el territorio comunitario, poniendo en peligro no solo su supervivencia en el medio, sino la ruptura del equilibrio biológico tan necesario en un medioambiente cada vez más amenazado. Puesto que el territorio europeo no ha hecho más que ampliar su extensión, aumenta considerablemente la importancia de las aves migratorias entre los propios Estados Miembros constituyendo de esta forma un patrimonio común del que responder de forma unida. Una de las principales amenazas para estas especies es la propia actividad humana, la cual es responsable de gran parte de la destrucción de las zonas objeto de protección, generalmente para lograr beneficios económicos. Es por ello por lo que uno de los principales objetivos se centra en el establecimiento de fuertes límites y herramientas de control que permitan tan solo incidir en el ámbito vital de estas especies cuando su perdurabilidad biológica lo permita.

¹⁰ DOCE núm. 206, de 22 de julio de 1992

¹¹ DOCE núm. 103, de 25 de abril de 1979

Especial mención debemos hacer al art. 3 puesto que prevé expresamente la creación de las Zonas de Protección a fin de resguardar los hábitats de estas especies de aves. Igualmente, su art. 4 otorga a los Estados la facultad para clasificar motu proprio las zonas de especial protección, dada su especial cercanía y conocimiento de las condiciones ambientales. Asimismo, deberán proteger y adoptar las determinaciones idóneas para salvaguardar estos hábitats y en ningún caso podrán perturbarlos de forma intencionada o haciendo uso de su posición privilegiada. Además, se les impone la concreta obligación de impulsar los estudios, investigaciones y exploraciones oportunas para el correcto mantenimiento de las especies y sus zonas de morada (Directiva 79/409/CEE 1979).

Con esta breve aproximación vemos cómo son los propios Estados los que ostentan la potestad para determinar aquellos lugares que se beneficiarán de esta especial protección; en el caso español esta responsabilidad se concreta en las Comunidades Autónomas. Así las cosas y siguiendo la regulación vigente en este periodo temporal, es decir, el Real Decreto 1997/1995, en el año 2003 se proclama la ZEPA Embalse de Valdecañas, procedimiento iniciado por la Administración de Extremadura, la cual remitió el Formulario Normalizado de Datos (FND) del terreno en cuestión a la Administración General del Estado, y posteriormente, se dio traslado por parte del Gobierno a la Comisión Europea para su efectiva inclusión.

En 1992 se aprobó la Directiva 92/43/CEE del Consejo transpuesta a nuestro derecho interno por el ya mencionado Real Decreto 1997/1995, siendo ambos posteriormente modificados. No obstante, al igual que en el supuesto anterior, debemos atender a sus redacciones originarias, puesto que estaban en vigor y fueron aplicables al caso de autos. En primer lugar, la exposición de motivos de esta directiva hace referencia al art. 130 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957, el cual manifiesta como objetivo de interés general la protección, salvaguarda y mantenimiento del medioambiente, englobando con ello a la fauna y flora existentes junto con los hábitats naturales en los que se desenvuelven. En atención a este objetivo principal, la Directiva se orienta hacia la custodia de los recursos naturales de los Estados Miembros, y al sostenimiento y equilibrio de su biodiversidad a través de un desarrollo duradero, el cual debe centrarse en el cuidado de las numerosas especies en estado de vulnerabilidad. A través del nombramiento y clasificación de las zonas de especial protección y conservación, se erigía una autentica red ecológica en la que además tendrían cabida los terrenos ya incluidos en la Directiva 79/409 CEE.

Para la consecución de tan ambiciosos objetivos, tanto la Directiva 92/43/CEE como el Real Decreto 1997/1995 establecen claras limitaciones y prohibiciones a las Administraciones Públicas, determinando de manera expresa la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos o planes con incidencia en los lugares objeto de esta regulación. Es decir, a partir de la entrada en vigor de estas normativas, la ordenación del territorio se vería claramente condicionada, pues ahora no solo debe tener en cuenta este tipo de espacios, sino que también deberá promover a través de la misma el correcto desarrollo y evolución de la fauna y flora existente, incluyendo, como no podía ser de otra forma, los paisajes en los que desarrollan su vida.

La Directiva prevé expresamente en su art. 3 el contenido de la Red Europea 2000 que de forma genérica deberá estar formado por aquellas zonas que posean hábitats naturales o de las especies, a fin de salvaguardar su mantenimiento o reconstrucción en unas condiciones favorables. Este mismo artículo designa a los Estados Miembros como sujetos encargados de seleccionar aquellos lugares y territorios de sus fronteras los cuales considera aptos para esta especial calificación (Directiva 92/43/CEE, de 1992, p.10) Es decir, de nuevo son los Estados los encargados de estudiar cuales de sus espacios merecen esta protección, y también son los máximos responsables para aplicar las soluciones de mayor idoneidad que faciliten la protección y el adecuado desarrollo tanto de los hábitats como de las especies que en ellos residen.

En este caso, la Isla de Valdecañas y su embalse se ven incluidos en esta normativa no solo por la existencia previa de la ZEPA que por su pertenencia a la Directiva 79/409/CEE quedaba automáticamente incluida en la Red Natura 2000¹², sino que se introduce además gracias a su calificación como Lugar de Interés Comunitario, modalidad de terrenos recogida en el art. 1 de la Directiva 92/43/CEE. Se crea entonces el LIC “Márgenes de Valdecañas” quedando íntegramente ratificado por la Unión Europea en el Anexo de la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 encargada de recoger el listado de LIC de la región biogeográfica mediterránea.

Tras este repaso a los orígenes de la protección de la Isla de Valdecañas podemos extraer numerosas conclusiones. En primer lugar, la pertenencia de estos espacios a la Red Natura 2000 derivada de la calificación de esos territorios como ZEPA y LIC dota a los mismos de una especial protección de la cual son máximos responsables los propios Estados. Debe evitarse cualquier perjuicio a estos territorios y además cualquier incidencia en los mismos, a pesar de que se pudiese producir en un ínfimo grado, debe ser atendida y en todo caso

¹² DOCE núm. 206, de 22 de julio de 1992, p.10, art. 10

ampliamente justificada. Es decir, lo que pretende conseguir esta especial protección derivada de las Directivas estudiadas, no es más que el mantenimiento íntegro de las zonas afectadas; por el contrario, el PIR atenta de lleno contra este objetivo principal. Igualmente, y como refuerzo a estas previsiones, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones vigente durante el procedimiento aunque en la actualidad derogada, recogía claramente en su art. 9 la definición de suelo no urbanizable, el cual sería calificado de esta forma si quedaba enmarcado en algún régimen de especial protección. Esta norma no deja espacio a la discrecionalidad de la Administración, pues como ya se anticipó en páginas anteriores, se trata de legislación básica de obligado cumplimiento. Por todo ello, parece innegable que la pertenencia de la Isla de Valdecañas a la Red Natura 2000 determina su condición de suelo no urbanizable y de especial protección, siendo nulos de pleno derecho tanto el PIR como el Decreto 55/2007 que obvian por completo estas circunstancias.

Igualmente, no debemos pasar por alto que son los propios Estados Miembros los encargados de proponer los espacios que dentro de sus fronteras merecen esta especial protección. En el caso español y dada nuestra división territorial, son las Comunidades Autónomas las delegadas para efectuar tales propuestas. Por consiguiente, fue la Administración de la Comunidad de Extremadura la encargada de efectuar los pertinentes estudios y análisis que determinaron la idoneidad de estos terrenos para integrarse en la Red Natura 2000. Así las cosas, nos surge la siguiente pregunta ¿sería de aplicación en este caso la doctrina de los actos propios de la Administración? Se trata de una doctrina ampliamente respaldada por la jurisprudencia española¹³ que básicamente afirma que un sujeto queda vinculado por sus propias declaraciones de voluntad, impidiendo que tiempo después actúe de forma contraria. Todo ello con la finalidad de proteger la confianza y seguridad que dichos actos han generado en terceros de buena fe. El Tribunal Supremo también se ha pronunciado al respecto afirmando que *"es un principio general de Derecho el de que nadie puede ir contra sus propios actos"*¹⁴.

La autora Alejandra Boto Álvarez¹⁵ aporta una perspectiva mucho más amplia sobre este principio, entendiendo que en verdad se trata de una agrupación de varios principios como la seguridad jurídica, la buena fe o el respeto a la confianza legítima. De esta forma, se le impone a la Administración el deber de atender a sus propios actos pasados, especialmente sobre aquellos que sean

¹³ Vid, desde la óptica constitucional, la STC 73/1988 de 21 de abril

¹⁴ Vid, STS de 28 de marzo de 2006, sección 5ª

¹⁵ BOTO ÁLVAREZ, Alejandra., Administración y doctrina de los actos propios: incoherencias aplicativas, *Tirant lo Blanch*, Valencia, 2021, p. 31-33

inequívocos o definitivos en la medida en que éstos afectan a determinadas relaciones jurídicas. En definitiva, tal y como expresa la autora, se reprende la actuación de la Administración puesto que ésta es contradictoria, pero además se propone dotar a todo el ordenamiento jurídico de la coherencia necesaria para su adecuado funcionamiento.

En este caso es la propia Administración la que insta la declaración de la zona de la Isla de Valdecañas como ZEPA inicialmente y más tarde como LIC. Únicamente era la Junta Extremeña la habilitada para solicitar estos trámites y también para valorar si cumplía los requisitos legales necesarios. Además, conocía de primera mano las consecuencias derivadas de esta nueva clasificación; por ello, resulta llamativo que sea esa misma Administración la que posteriormente pretenda contravenir la especial protección que de mutuo propio le otorgó.

De otra parte, cabe examinar por qué la motivación otorgada al PIR no era suficiente. Ya hemos expuesto anteriormente que tanto la promotora como la Junta Extremeña justifican el plan de forma somera e incumpliendo las exigencias legales sobre la evaluación de alternativas, pero la verdadera razón de peso reside en su pertenencia a la Red Natura 2000.

Como hemos visto, los terrenos de la Isla de Valdecañas, así como los del embalse, quedaban especialmente protegidos por la legislación europea y española, no obstante, ambas normativas dejaban abierta una posible vía que permitía cambiar la clasificación y la afección de estos terrenos. Para que un suelo no urbanizable y de especial protección pudiese verse afectado, "*deben existir razones imperiosas de interés público, índole social o económica*" (Directiva 92/43/CEE de 1992, p. 11, art. 6) y, además, los Estados quedan obligados a adoptar medidas compensatorias siguiendo el espíritu de protección que trata de implantarse mediante la Red Natura 2000.

Por consiguiente, tan solo una motivación del PIR en este sentido podría solventar el requisito esencial de justificación que lo vicia de nulidad. ¿Podemos decir que la construcción de un macro complejo turístico (en gran medida de lujo) busca satisfacer razones imperiosas de interés público, índole social o económica? La respuesta es obvia, nadie en su sano juicio podría sostener esta afirmación. Tan solo haremos un breve recordatorio de algunos elementos que componen el PIR: dos hoteles de 150 habitaciones, equipamientos deportivos y de ocio tales como pistas de tenis, squash, pádel; un campo de golf, playa artificial, embarcadero, circuito de bicicletas, campo de fútbol y atletismo... La propia promotora justifica sus actuaciones centrándose en el apartado económico, la revitalización de la zona y el impulso al turismo, y a pesar de que son buenos propósitos para una zona altamente afectada por la despoblación y

la vejez de sus habitantes, sería absolutamente desproporcionado considerar estos motivos como razones imperiosas que permiten modificar la calificación del suelo.

En gran medida también influye la falta de propuesta de alternativas, pues si se hubiese puesto de manifiesto la imposibilidad de ejecución de este proyecto en otros terrenos, se abriría una nueva línea de debate de mucho más recorrido. Pero es innegable la existencia otras medidas que también podrían dar solución a los problemas que pretende resolver el PIR. Por consiguiente, resulta totalmente impensable contravenir los principios fundamentales de la Red Natura 2000 con base en esta ambigua e insuficiente motivación que no cumple las exigencias mínimas de la ley.

3.2. LA CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL ART. 11.3.1 b) DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, EN SU MODIFICACIÓN DADA POR LA LEY 9/2011, DE 29 DE MARZO Y SUS EFECTOS

La respuesta de la Administración extremeña ante las sentencias anulatorias del TSJExt emitidas en 2011 no es ni muchos menos sorprendente: la Junta de Extremadura saca adelante la Ley Regional 9/2011 de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. La reforma se centra en dos aspectos: en primer lugar, modifica el régimen del suelo no urbanizable introduciendo el nuevo art. 11.3.1 b) y en segundo lugar, en su Disposición Adicional Única, a través de la cual instaure un sistema de homologaciones para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Es decir, podemos ver cómo, primeramente, el nuevo art. 11 en virtud de su nueva redacción pretende dar cabida a una posible urbanización de los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000, mientras que con los nuevos sistemas de homologación se abre una vía para validar el PIR ya conocido relativo al “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas”.

Así las cosas, el TSJExt presenta una cuestión de inconstitucionalidad sobre esta Ley Regional 9/2011 de 29 de marzo para dilucidar su legalidad. Ciertamente se trata de un procedimiento conectado con el pleito objeto de nuestro estudio; no obstante, no debemos olvidar que la inconstitucionalidad o no de esta ley no influirá en ningún caso en los procesos judiciales previos, pues ya finalizaron por sentencia firme.

El Tribunal Constitucional resolverá esta cuestión en dos sentencias: 134/2019 de 13 de noviembre de 2019¹⁶ y 152/2019 de 25 de noviembre de 2019¹⁷, aunque la primera de ellas será la que tenga mayor relevancia y en la que centraremos nuestro análisis. No podemos dar comienzo sin antes citar la nueva redacción que la ley 9/2011 de 29 de marzo da al art. 11.3.1 b), que es la siguiente:

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

La inconstitucionalidad de esta nueva redacción se deriva de su posible oposición a lo recogido en la legislación básica de la materia, incluyendo tanto la normativa comunitaria como la nacional, que, en definitiva, otorgan a la Red Natura 2000 y a los espacios que a ella pertenecen (como, por ejemplo, la ZEPA y los LIC), un régimen de especial protección que, a priori, se muestra contrario a cualquier alteración o transformación urbanística.

En concreto, el Tribunal califica como legislación básica el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL 2008) referenciando sus arts. 12.2 y 13.4, todo ello en virtud del art. 149.1, 23º y 1º de la Constitución Española. Si bien es cierto que el Tribunal admite que la legislación básica no establece con precisión ni tampoco agota lo que debe entenderse por suelo rural, delega en la legislación sectorial la puntualización de los flecos restantes, siendo en aquellos momentos la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad la normativa de referencia.

En síntesis, el Tribunal viene a desarrollar la siguiente idea: los espacios de la Red Natura 2000 deben quedar libres de toda actividad urbanística, dicho en otras palabras, no puede bajo ningún concepto transformarse a suelo urbanizable. Vista la nueva redacción que se otorga al art. 11, los magistrados observan como se dejan las puertas abiertas a una posible urbanización este tipo de espacios especialmente protegidos. Atendiendo al mencionado art. 12.2 a) del TRLRHL 2008, el cual establece las situaciones básicas del suelo y que recoge lo siguiente: *“deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección”*, se entiende que los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 deben mantenerse en su condición de suelo rural, apartados de

¹⁶ STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019

¹⁷ STC 152/2019, de 25 de noviembre de 2019

cualquier técnica urbanizadora. Este criterio se nos presenta como una regla general, pues tan solo se admiten las salvedades que la propia normativa europea y nacional recojan expresamente o autoricen.

Por su parte, el art. 13.4 tiene una perspectiva más protectora, pues establece *"la utilización de los terrenos con valores ambientales, [...] que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores"*. Pero en lo que a la Red Natura 2000 se refiere, la protección otorgada aumenta de nivel, puesto que deberán cumplirse una serie de requisitos para que sea viable su transformación: que su superficie total se reduzca o disminuyan los terrenos incluidos, siempre que estas variaciones tengan su motivación en la evolución natural de los espacios y además quede científicamente demostrada; no siendo suficiente estos nuevos requisitos, se añade el deber de abrir un trámite de información pública y posteriormente notificar la solicitud de descatalogación al órgano europeo competente, en este caso la Comisión Europea, debiendo aceptarla ésta para ser efectiva.

Sin embargo, como hemos avanzado en líneas anteriores, no todo se reduce a la normativa básica del TRLS 2008, pues la propia regulación sectorial comprendida en la Ley 42/2007 también recoge en su art. 46 un deber de gestión responsable para los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 caracterizado por la *"adopción de medidas de conservación necesarias y apropiadas"*, evitando en todo caso el menoscabo y la alteración de los hábitats y especies allí enmarcadas. Igualmente, y de forma expresa, regula que cualquier plan o programa que tenga efectos en estas zonas, deberá someterse a la correspondiente evaluación ambiental que asegure unos efectos no perjudiciales para los valores objeto de protección (art. 46.4).

En la sentencia vemos como el Tribunal aúna ambos artículos para concluir que los espacios de la Red Natura 2000 son terrenos relegados de cualquier transformación urbanística dado su carácter de suelo rural y de especial protección: así se deriva de pronunciamientos previos en el ámbito extremeño como puede ser la Ley 8/1998 de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, la cual prioriza los usos típicamente naturales en estos espacios con alto grado de protección.

Por consiguiente, el Tribunal entiende que sin lugar a duda el art. 11 en su redacción dada por la Ley 9/2007 se opone radicalmente a lo recogido en la legislación básica de los arts. 12.2 a) y 13.4 del TRLS 2008, siendo consecuencia directa de estos hechos la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de este precepto.

No corre la misma suerte la Disposición Adicional Única de la Ley 9/2011 de 29 de marzo, puesto que escapa de la sombra de la inconstitucionalidad al no ser catalogada como ley singular, circunstancia que alegaba el TSJExt al entender que se establecían procedimientos de homologación específicamente pensados para dar luz verde al PIR anulado sobre la Isla de Valdecañas, consiguiendo así la inejecución de las sentencias de 2011.

A estos efectos recuerda el Tribunal Constitucional su doctrina sobre las leyes singulares y las tres posibilidades de manifestación contempladas, destruyendo cada una de ellas en relación con el caso de autos. En primer lugar, resaltan los magistrados que no se trata de una norma autoaplicativa, puesto que regula un procedimiento de homologación, el cual deberá someterse a los trámites en él establecidos y ante el órgano competente, pudiendo obtener un resultado favorable o no, pero en ningún caso es un acto directamente ejecutable sobre el tema objeto de enjuiciamiento. En segundo lugar, tampoco es una ley singular por los destinatarios de la misma, dado que no se establecen cuáles son de forma concreta, puesto que tal y como aparece redactada la Disposición Adicional existen una pluralidad de sujetos capaces de iniciar los trámites de homologación. Por último, tampoco puede decirse que el objeto de la disposición sea una circunstancia singular y determinada, puesto que se establece de forma abstracta el concepto "instrumentos de ordenación", que si cumplen los requisitos establecidos podrán ser homologados, pero nada asegura este resultado favorable.

Por consiguiente, el Tribunal Constitucional determina que la Disposición Adicional incluida en la Ley 9/2011 de 29 de marzo, no vulnera los arts. 24.1. 117 y 118 tal y como planteaba en la cuestión el TSJExt.

No son pocas las críticas que recibió esta sentencia, la primera y probablemente la base de muchas de ellas es el propio voto particular del magistrado Ricardo Enríquez Sancho, el cual se opone prácticamente a todo el fallo.

Primeramente, apunta hacia las circunstancias que giran en torno al caso, a las que responsabiliza de influir en el resultado de la cuestión de inconstitucionalidad. Sostiene que los espacios afectados son aquellos pertenecientes a la Red Natura 2000 y que prácticamente suponen un 33% de la comunidad extremeña, por lo tanto, reducir el análisis de la cuestión tan solo a los territorios de la Isla de Valdecañas resulta a su modo de ver una equivocación. En este mismo sentido se pronuncia también Germán Valencia Martín¹⁸ que califica la resolución como "*contaminada por las circunstancias*" y

¹⁸ VALENCIA MARTÍN, Germán., "Transformaciones urbanísticas en la Red Natura 2000: el caso Valdecañas", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Núm. 45, 2020, p. 9

llegando a argumentar que hubiese sido más efectiva una interpretación formal antes que una cuestión de inconstitucionalidad. Igualmente, el magistrado discrepante continúa su exposición alegando que las referencias a la Red Natura 2000 en la legislación básica que exhibe el resto de magistrados en la sentencia, pueden reducirse a la segunda parte del art. 13.4, la cual se limita a establecer los casos en los que puede producirse la descatalogación de estos espacios y los requisitos que debe cumplir este procedimiento. Por consiguiente, entiende que dentro de la Red Natura 2000 pueden existir suelos que no sean rurales y admitan cierta urbanización; muestra de ello son los catorce municipios que ya se enmarcan dentro de estos espacios. Defiende que la mera inclusión de terrenos en estas zonas de especial protección no impide su desarrollo, dando paso a ciertas actuaciones de urbanización que respeten los límites y condiciones ya establecidas.

Esta apreciación que se efectúa en el voto particular ya obtiene respuesta en la propia sentencia, puesto que el Tribunal matiza que el precepto en cuestión se refiere a terrenos en estado natural, no aquellos que, estando ya urbanizados, pertenezcan a la Red Natura 2000. Además, si analizamos su argumento en detalle vemos que, difícilmente puede resultar válido, pues la inclusión de estos terrenos en los regímenes de especial protección no se da hasta el año 1979 con la primera Directiva 79/409/ CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres que ya hemos analizado y que, posteriormente, se incluirá en la Directiva de Hábitats 92/43/CEE del año 1992. Es decir, siguiendo el argumento del magistrado autor del voto particular, la inclusión de los terrenos en la Red Natura 2000 no podría haberse efectuado al estar los territorios ya urbanizados.

En mi opinión, la previa transformación urbanística de ciertos espacios de la Red Natura 2000 antes de su inclusión en la misma o incluso la realización de actividades planificadoras relacionadas con las ya existentes (que en cualquier caso avalaría el art. 46.5 de la Ley 42/2007 al permitir modificaciones en atención a necesidades imperiosas de índole social o económica), no pueden justificar los nuevos desarrollos de planes y programas urbanísticos que no respeten la especial protección de la que ahora gozan estas áreas vírgenes hasta el momento de cualquier transformación urbanística.

Igualmente, Germán Valencia Martín¹⁹ se muestra contrario a la resolución no solo en lo referente a las circunstancias que rodean al caso, sino que también entiende que se interpreta muy restrictivamente la legislación básica, abogando

¹⁹ VALENCIA MARTÍN, Germán., “Transformaciones urbanísticas en la Red Natura 2000: el caso Valdecañas”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Núm. 45, 2020 p. 9 a 11.

por dar mayor relevancia y competencia a lo establecido en las normativas autonómicas. De esta forma evita la rigidez actual y da pie a ciertas transformaciones urbanísticas, siempre y cuando se respete la legislación ambiental vigente y se sometan todos los planes y programas a exhaustivas evaluaciones ambientales. Siguiendo esta línea argumentativa, desecha el argumento del Tribunal cuando presume que el nuevo art. 11 pretende eludir el procedimiento de descatalogación del art. 13.4 del TRLS 2008 puesto que, a efectos prácticos, se obtiene el mismo resultado, pero eludiendo los tramites de información pública y los controles europeos.

Esta interpretación, vistas y analizadas las sentencias de 2011 del TSJExt confirmadas por las STS de 2014, se presenta como demasiado simplista. Es decir, resulta más que evidente la influencia de las circunstancias que rodean el caso, es más, incluso no sería osado apuntar como necesaria esta estrecha relación. Recordemos que tan solo veinte días después de las sentencias de 2011 la Junta de Extremadura saca adelante esta nueva ley. Por consiguiente, si nada tuviese que ver con las intenciones claras de sacar este concreto proyecto adelante, ¿por qué no esperar a las resoluciones de los recursos de casación? En este caso, los elementos que gravitan alrededor de la cuestión de inconstitucionalidad son esenciales para poder afrontar la misma con absoluta ejemplaridad.

Más acertado parece el análisis de Carlos Coello Martín y Fernando González Botija²⁰, los cuales definen este proceso legislativo como una respuesta de las Administraciones Públicas al PIR anulado en las sentencias de 2011, proyecto y actuaciones urbanísticas que pretenden validar a través de una ley singular (Ley 9/2011 de 29 de marzo). No solo pretenden reformar la legislación autonómica para hacer compatibles las transformaciones urbanísticas y la Red Natura 2000, sino que también idean un sistema de homologaciones hecho a medida para el PIR anulado.

Cabe destacar su oposición a la respuesta que da el Tribunal sobre la calificación de la Disposición Adicional Única, ya que no la identifica como ley singular. En este aspecto parece que la resolución esquiva afrontar de lleno la cuestión, puesto que sencillamente no lo identifica como ninguna de las tres posibilidades establecidas en su doctrina. Parece más un ejercicio espurio para solventar la cuestión; no obstante, podría encajarse con el tercero de los tipos de ley singular que el Tribunal recoge: esto es, si bien es cierto que no se regula para un destinatario concreto, sí se regula para un grupo muy concreto: los instrumentos

²⁰ COELLO MARTIN, Carlos., GONZALEZ BOTIJA, Fernando., “A ejecución de sentenzas e o caso Valdecañas”, *Revista Gallega de Administración pública*, núm. 66, 2023, p. 50-51

de ordenación del territorio y ordenación urbanística vigentes a la entrada en vigor de la norma.

Por su parte, Gerardo García Álvarez²¹ plantea esta situación desde un punto de vista sumamente interesante al que sin duda debemos dedicar unas líneas. Comienza remontándose a los pronunciamientos del Tribunal Supremo que confirman las sentencias anulatorias de 2011, recordando que el principal argumento sostenido estaba en el régimen del suelo no urbanizable dotado de especial protección de carácter irrevocable (salvo excepciones), lo que nos lleva a una conclusión: no caben decisiones discrecionales de la Administración en este aspecto. Así las cosas, nos presenta el abanico de soluciones que se ha ido conformando como doctrina general, la cual establece que no se puede admitir un nuevo plan urbanístico que surja únicamente para remplazar al que haya sido anulado, huyendo del cumplimiento de las sentencias. De esta forma, se estaría incurriendo en una clara desviación de poder, puesto que pretende eludir un fallo, quedando entonces viciado de nulidad aquel plan en virtud del art. 103.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No obstante, cabe la posibilidad de responder a una justificación objetiva, o lo que es lo mismo, ejercer la potestad de planeamiento de forma legítima.

En este sentido, García Álvarez nos recuerda la doctrina del Tribunal Supremo, la cual, en síntesis, viene a determinar la efectiva posibilidad de ejercer de nuevo y desde cero el planeamiento, sin poder beneficiarse de un procedimiento ya tramitado pero declarado nulo. Algunas sentencias muy ejemplificativas de esta doctrina son la STS 6385/2012 de 28 de septiembre de 2012²² o la STS 6010/2013, de 13 de diciembre de 2013²³. Igualmente, como consecuencia lógica de la nulidad de un plan, vuelve a estar vigente su predecesor. No obstante, esto no obstaculiza a la Administración para iniciar un nuevo procedimiento desde cero que sea plenamente respetuoso con la ley²⁴.

Para poder efectuar esta nueva labor de planeamiento, deben cumplirse unos especiales requisitos; concretamente, debe aportarse una motivación especial, acompañada de una justificación minuciosamente detallada que delimite claramente cuáles son los intereses a los que responde (económicos, sociales,

²¹ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., "Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el "caso Valdecañas", GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., et al, ii JORDANO FRAGA, Jesús., LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba., *Observatorio de políticas ambientales 2022*, CIEMAT, Soria, 2022, pp. 429-473.

²² STS 6385/2012, de 28 de septiembre de 2012

²³ STS 6010/2013, de 13 de diciembre de 2013

²⁴ STS 2342/2015, de 25 de mayo de 2015

etc.), que siempre deberán destinarse a colmar el interés público, y en la que no quede ningún atisbo de duda sobre la legalidad e idoneidad de este nuevo proyecto. El último elemento que debe cumplir este nuevo plan es: no acometer una homologación de aquel que fue anulado, incluso aunque los motivos de anulación estuviesen relacionados con una deficiente fundamentación.

Tras toda esta exposición, al autor vuelve a poner el foco en el caso de la Isla de Valdecañas, razonando que la modificación legal efectuada a través de la Ley 9/2011 de 29 de marzo tan solo trataba de convalidar el PIR declarado nulo en resoluciones anteriores. Esta convalidación no tuvo efecto, puesto que el TC entre otros motivos, considera que su efecto troncal era el homologatorio cuando expone la falta de concordancia entre los argumentos aportados en el preámbulo de la norma, con el contenido real de la misma destinado únicamente a dar habilitación legal al proyecto previamente anulado. Si en verdad la intención de la nueva ley era aclaratoria tal y como se alega, no hubiese sido necesario crear un nuevo proceso de homologación diseñado a medida del PIR de la Isla de Valdecañas, tan solo deberían haberse efectuado las reformas legislativas oportunas sobre aquellos artículos de conflictiva aplicación. Por el contrario, García Álvarez apunta lo siguiente, si la Administración hubiese optado por realizar desde cero un nuevo plan debidamente motivado, no existiría ningún efecto homologatorio y el proyecto podría haber tenido un desenlace muy diferente.²⁵

No debemos olvidar que existe una segunda sentencia, la STC 152/2019 de 25 de noviembre, la cual versa sobre los mismos términos que la ya comentada, por lo que, consecuentemente, señala que el objeto ya ha sido resuelto en lo relativo al art. 11.3.1 b) y vuelve a desestimar la cuestión en el resto, es decir, lo referente a la Disposición Adicional Única de la Ley 9/2011 de 29 de marzo.

3.2.1. Efectos de la cuestión de inconstitucionalidad

¿Qué efectos produce el resultado de la cuestión de inconstitucionalidad? No solo se elimina del ordenamiento la nueva redacción que la Ley 9/2011 de 29 de marzo daba al art. 11 de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, también tiene efectos directos en las impugnaciones que las asociaciones ecologistas efectuaron sobre las homologaciones y los diferentes instrumentos de ordenación, creados al amparo de la reforma mientras ésta estuvo vigente. Concretamente hablamos, tanto de los acuerdos que validaban

²⁵ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., "Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el "caso Valdecañas", GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., et al, ii JORDANO FRAGA, Jesús., LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba., *Observatorio de políticas ambientales 2022*, CIEMAT, Soria, 2022, pp. 451.

el PIR y el Plan General Municipal de El Gordo, como de meros instrumentos de planeamiento con un carácter conflictivo.

Siguiendo el análisis realizado por Carlos Coello Martín y Fernando González Botija,²⁶ la homologación del PIR y del Plan General Municipal de El Gordo tienen su origen en la Disposición Adicional Única de la Ley 9/2011 de 29 de marzo, la cual, como hemos analizado previamente, establecía una serie de procedimientos que habilitaban la posibilidad de homologar instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Así las cosas, la Junta de Extremadura hace uso de esta nueva vía legal que ella misma había fabricado con el único fin de dar continuidad a los proyectos sobre la Isla de Valdecañas.

Las asociaciones ecologistas que en un inicio impugnaron el PIR responden a los nuevos actos de la Administración dirigidos a la homologación del Proyecto que quedaban amparados bajo la nueva modificación legal. Ante los nuevos recursos de las organizaciones ecologistas, el TSJEx de presenta la cuestión de inconstitucionalidad sobre la reforma legal que hemos analizado previamente y una vez declarada la inconstitucionalidad, resuelve los nuevos recursos de Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX que impugnaban todas las nuevas actuaciones de la Junta destinadas a la homologación. Concretamente hablamos de tres sentencias judiciales que se pronuncian sobre tres recursos distintos, planteadas por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura:

En primer lugar, la STSJ EXT 111/2020 de 18 de febrero, de 2020²⁷ que estimaba las pretensiones de la asociación Ecologistas en Acción-CODA; esto es, anula la resolución Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, emitida el 13 de julio de 2011, a través de la cual se homologa el Plan General Municipal correspondiente al municipio extremeño de El Gordo.

En segundo lugar, la STSJ EXT 112/2020 de 18 de febrero, de 2020²⁸ que, de nuevo, admite y estima las alegaciones de la misma asociación, en este caso, frente a la resolución de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, emitida el 28 de julio de 2011, que avalaba la homologación correspondiente al PIR que recaía sobre la Isla de Valdecañas.

²⁶ COELLO MARTÍN, Carlos., GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando., "A ejecución de sentencias e o caso Valdecañas", *Revista Gallega de Administración pública*, num. 66, 2023, p. 48-50

²⁷ STSJ EXT 111/2020 de 18 de febrero, de 2020

²⁸ STSJ EXT 112/2020 de 18 de febrero, de 2020

Por último, la STSJ EXT 110/2020 de 18 de febrero, de 2020²⁹ que da respuesta al recurso promovido, esta vez, por otra asociación, ADENEX, pero que obtiene el mismo resultado: su estimación. En este caso se confirma la nulidad tanto de la resolución de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura que validaba el PIR, como de la resolución del mismo órgano que homologaba el Plan General Municipal de El Gordo.

Todo este proceso se demora prácticamente 9 años debido a que el TSJExt antes de resolver cada uno de estos recursos, presenta la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC sobre la reforma que introduce la Ley 9/2011, que precisamente habilitaba toda esta secuencia de actos administrativos.

De igual forma, la Junta de Extremadura no solo modifica las normas encargadas de delimitar la ordenación territorial de los municipios en los que se encontraba la Isla de Valdecañas; también se vale de otros instrumentos de planeamiento que modificaban las circunstancias urbanísticas de los terrenos concernientes al caso de autos. Encontramos ahora dos sentencias:

Primeramente, la STSJ EST 121/2020 de 25 de febrero, de 2020³⁰, que responde a un recurso presentado por Ecologistas en Acción frente a un acuerdo de 26 de abril de 2013 adoptado en el municipio de El Gordo. Dicho acuerdo confirma otro pacto previo que aprobaba transformaciones en el Plan General de dicho municipio, las cuales afectaban directamente al PIR de Valdecañas.

De otra parte, la STSJ EST 120/2020 de 25 de febrero, de 2020³¹ estima otro recurso interpuesto por ADENEX que, de nuevo, impugnaba una resolución de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. En este caso, la decisión ratificaba de forma definitiva el Plan General Municipal de El Gordo en todo lo referente a la nueva ordenación urbanística del PIR de Valdecañas.

Todas estas resoluciones tienen un claro nexo común, la reforma de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre efectuada por la Ley 9/2011 de 29 de marzo, en la que, por un lado, introduce una nueva redacción del art. 11 que daba pie a una posible urbanización de los terrenos incluidos en la Red Natura 2000, mientras que, por otra parte, crea un procedimiento de homologación que permite validar determinados instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

²⁹ STSJ EXT 110/2020 de 18 de febrero, de 2020

³⁰ STSJ EST 121/2020 de 25 de febrero, de 2020

³¹ STSJ EST 120/2020 de 25 de febrero, de 2020

Gracias a este nuevo marco legal, la Junta de Extremadura modifica el Plan General Municipal de El Gordo ajustándose a los nuevos criterios legales, de esta forma, abre paso a la posterior homologación del PIR. Ante este conflicto y los correspondientes recursos de las asociaciones ecologistas, el TSJExt plantea las ya estudiadas cuestiones de inconstitucionalidad, que, al declarar nulo y contrario a derecho la nueva versión del art. 11, vuelve a dejar desamparados y sin justificación legal los actos administrativos que la Junta había puesto en marcha.

Todas las resoluciones que acabamos de mencionar estiman los recursos de las recurrentes y vuelven a tumbar los intentos de homologación del PIR de Valdecañas, siguiendo además la misma línea argumentativa que impera en todo el procedimiento: no se pueden transformar urbanísticamente los terrenos rurales y de especial protección situados en la Red Natura 2000. Ni la legislación nacional, ni tampoco la europea, contemplan esta posibilidad, salvo que sean los propios espacios naturales los que, debido a su propia evolución, dejen de ostentar las cualidades para merecer una especial protección, siendo necesaria tanto una confirmación científica como un proceso de descatalogación que implica a las instituciones europeas.

Vemos cómo, claramente, la cuestión de inconstitucionalidad es un requisito *sine qua non* para frenar el segundo intento de ejecutar el PIR sobre Valdecañas de la Junta de Extremadura. Esta circunstancia abre un nuevo capítulo de la historia, dado que el PIR es absolutamente nulo y no cabe posibilidad de rehabilitación legal del mismo, tan solo queda asumir la ejecución de las sentencias de 2011, o lo que es lo mismo, demoler todo el complejo y restaurar todo el espacio afectado a su estado original. No obstante, ahora se desencadena otro debate, ¿es viable la ejecución total tal y como se recoge en las sentencias del TSJExt, o, por el contrario, la solución idónea pasa por una demolición parcial?

3.3. LOS INFORMES AMBIENTALES

En este apartado estudiaremos someramente la importancia que tienen los informes ambientales y la regulación de los mismos en este ámbito, tomando en consideración igualmente las particularidades derivadas de nuestro sistema autonómico. Durante el proceso destacan dos evaluaciones ambientales, la primera de ellas afecta al Decreto 55/2007 para aprobar y poner en marcha el PIR, la segunda, tiene lugar en el ecuador del proceso, cuando el Gobierno Regional pone de manifiesto la imposibilidad de ejecución de las sentencias condenatorias. Ante esta contingencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura encarga en marzo de 2015 un

informe ambiental a la Estación Biológica de Doñana, perteneciente al CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas). No nos detendremos en este momento en el análisis del contenido de ambos informes, pues esta tarea la abordaremos junto con los problemas de ejecución que adolece la causa. En estos instantes debemos centrar nuestra atención en la importancia que tienen estos dictámenes para los planes y proyectos con repercusión ambiental.

Comenzaremos delimitando el marco normativo aplicable en el caso de autos, teniendo su origen una vez más en el derecho europeo, más concretamente en la Directiva 42/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente³² que se transpone a nuestro ordenamiento mediante la Ley 9/2006, de 28 abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, hoy sustituida por la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Esta Directiva tiene como objetivo la protección del medioambiente a través de medidas que promuevan su conservación y la mejora de su calidad; es por ello que se regula un concreto instrumento: las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Esta nueva herramienta permite integrar en los planes y programas que afecten al medioambiente, todos los valores de relevancia que deben ser salvaguardados, posibilitando un desarrollo sostenible en todo el ámbito europeo, tal y como figura en su primer artículo. Este estudio tiene lugar tanto de forma previa como durante el propio perfeccionamiento de los planes y programas, por consiguiente, aporta numerosos beneficios a la actividad empresarial, puesto que les permite conformar sus decisiones de una manera mucho más coherente e informada, pudiendo prever los posibles problemas o efectos derivados de su actividad y afrontando soluciones meditadas.

La Directiva distingue en su art. 2 de forma muy clara entre Evaluación Medioambiental e Informe Medioambiental, haciendo referencia la primera a todo el proceso de elaboración del informe, es decir, la búsqueda de información, realización de consultas y análisis de sus resultados, etc. Mientras que el Informe, también recogido en su art. 5, trata de identificar y evaluar los efectos que tendrán en el medioambiente los planes y programas a ejecutar, incluyendo, además, un estudio detallado de las alternativas razonables que pueden plantearse en cada caso concreto.

En cuanto al ámbito de aplicación de esta Directiva, debemos destacar que en relación con el caso objeto de nuestro estudio, se recogen expresamente los planes y programas destinados al *"turismo, [...] ordenación del territorio urbano y rural*

³² DOCE núm. 197, de 21 de julio de 2001, págs. 30 a 37

[...] o la utilización del suelo" (Directiva 42/2001/CE de 2001, p. 32, art. 3) y lo que resulta más relevante todavía, también se incluyen las zonas comprendidas en la Directiva 79/409/CEE de 2 de abril de 1979 sobre Aves Silvestres y la Directiva 92/43/CEE conocida como "Directiva de Hábitats", ambas reguladoras de la Red Natura 2000 a la que pertenece la Isla de Valdecañas ya estudiadas en el apartado anterior.

De otra parte y como obligación impuesta a los Estados, éstos deberán controlar que tenga lugar una correcta información sobre la decisión, en la cual queden sintetizadas las vías por las que el correspondiente informe combina los valores ambientales en juego con los planes y proyectos a efectuar. Igualmente, los EEMM deberán establecer los sistemas de supervisión pertinentes para evaluar los efectos de los planes y programas si finalmente éstos llegan a ejecutarse; además, se comprometen a asegurarse de que los informes ostentan la calidad mínima requerida.

Todos estos principios generales expuestos en la normativa europea son introducidos en nuestro derecho interno a través de la Ley 9/2006 de 28 de abril mencionada al inicio del apartado. No es la primera aproximación de nuestro derecho en lo que a Evaluaciones de Impacto Ambiental se refiere, puesto que como ya hemos observado a lo largo de esta exposición, el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental ya contiene ciertas referencias sobre estos estudios e informes. Dicho Real Decreto 1302/1986 ha sido actualizado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Desde su exposición de motivos, esta ley pone el foco en las competencias que recaen sobre las CCAA para desempeñar estas funciones, especialmente por su estrecha relación con la ordenación territorial y el urbanismo. Igualmente, y siguiendo la estela de la Directiva, aboga por un desarrollo sostenible al que sin duda contribuyen estos estudios medioambientales, puesto que propician el conocimiento de antemano sobre las repercusiones y el alcance de los planes y programas en los concretos lugares donde pretenden ejecutarse. Del mismo modo, el concreto procedimiento que se instaura en nuestro ordenamiento favorece la transparencia y la viabilidad de la participación ciudadana a través de sistemas de información pública.

Podemos decir que la ley es poco original en gran parte de su contenido, limitándose a imitar las disposiciones europeas, si bien hay aspectos que difieren de lo recogido en la normativa comunitaria. Por ejemplo, destaca que en su art. 2 introduce dos nuevos sujetos: por un lado, surge el órgano promotor, encargado de promover los planes y proyectos, y de otra parte, aparece el

órgano ambiental, ente responsable de poner en marcha la evaluación ambiental correspondiente.

En lo que a su ámbito de aplicación respecta, el art. 3 resulta inmensamente revelador, puesto que no solo se limita a mencionar su afección para con los planes y programas que tengan un impacto valioso en el medioambiente, sino que además concreta en su apartado segundo que los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 entran siempre en ese marco delimitador. Concretamente hace referencia a la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres³³ que va destinada al desarrollo de las medidas necesarias para la correcta preservación del medio ambiente, especialmente de los espacios incluidos en la Red Natura 2000. Por consiguiente, no ha lugar a dudas sobre la toma en consideración de esta normativa para el caso de autos.

En cuanto a los órganos competentes, la ley tiene en cuenta en su art. 5 las particularidades de nuestra ordenación territorial, destacando la importancia del papel que desempeñan las Comunidades Autónomas y sus oportunas normativas. Asimismo, aboga por una estrecha colaboración entre los responsables autonómicos, que deben fomentar y emplear buenos medios de información mutua, colaboración y cooperación.

Probablemente los aspectos de mayor importancia para nuestro análisis descansan en el art. 8 de la Ley 9/2006 de 28 de abril, referido a los Informes de Sostenibilidad Ambiental que en su primer apartado recoge lo siguiente:

“En el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa cero [...]”

Ya lo anticipaba la Directiva 42/2001/CE, y la Ley 9/2006 lo volvió a dejar manifiestamente claro: es necesario un estudio real de alternativas a las propuestas en los planes o proyectos, sin ser suficiente meras alusiones y tomando como verdadera posibilidad la alternativa cero, es decir, la no realización de los planes propuestos.

Expuesto el marco normativo que nos concierne, veamos cómo afecta al proceso de la Isla de Valdecañas. Primeramente, debemos prestar atención a la iniciativa planificadora, la cual no tiene su origen en ninguna Administración Pública, puesto que es la empresa Marina, Isla de Valdecañas S.A. la promotora

³³ Derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

inicial del proyecto, avalada por el art. 62.1 b) de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura que permite a las personas jurídicas promover Proyectos de Interés Regional. La mencionada empresa presenta su proyecto ante la Administración Regional extremeña, concretamente ante la Agencia de Vivienda siendo esta última la encargada de dar comienzo a los trámites de Evaluación Ambiental. Es decir, según la Ley 9/2006 de 28 de abril, pasa ser el órgano ambiental. Su primer paso consiste en solicitar toda la información ambiental existente para poder desarrollar el Informe Previo de Viabilidad, que corre a cargo de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, más específicamente a la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental.

Por otra parte, la empresa también facilita un Avance de Estudio de Impacto Ambiental que igualmente tiene en cuenta la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente. En este Avance la promotora pone de manifiesto sus conocimientos sobre las particularidades de la zona y su carácter de especial protección, aportando en el mismo documento medidas compensatorias y de conservación que ayuden al sostenimiento de los principales valores medioambientales.

En la siguiente fase de la Evaluación Ambiental se somete el proyecto a información pública; es en este momento cuando las asociaciones recurrentes ADENEX y Ecologistas en Acción aparecen por primera vez oponiéndose categóricamente a la ejecución del plan, alegando fundamentalmente la especial protección de estos terrenos dada su condición de ZEPA, LIC y pertenencia a la Red Natura 2000.

Fruto de la pertenencia de la Isla de Valdecañas a la Red Natura 2000, la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental perteneciente a la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente se centra en elaborar un concreto informe para calcular de forma detallada la afección del proyecto a unos terrenos dotados de esta especial clasificación.

Tras todas estas consultas y exámenes sobre los distintos valores ambientales que entran en juego ante la propuesta de Proyecto de Interés Regional sobre la Isla de Valdecañas, el proyecto recibe una aprobación inicial de la mano del Presidente de la Agencia de Vivienda, Urbanismo y Territorio de Extremadura, dejando de lado su posición de órgano ambiental y pasando entonces a la categoría de órgano promotor que figura en la Ley 9/2006 de 28 de abril. Finalmente, la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente pronuncia la Declaración de Impacto Ambiental dando por concluida la fase de Evaluación Ambiental,

posteriormente será el ya conocido Decreto 55/2007 el que apruebe definitivamente el Proyecto de Interés Regional.

Si bien ya comentamos que nuestro objetivo en estos instantes no es abordar las conclusiones de esta evaluación y del informe final, cabe mencionar resumidamente que el resultado es, a grandes rasgos, favorable a la puesta en marcha del proyecto. No obstante, se proponen medidas correctoras y compensatorias tanto en el periodo de construcción como luego en la explotación de las instalaciones, a fin de asegurar un el desarrollo sostenible y con proyección de futuro.

Llegados a este punto, es momento de recordar uno de los motivos de nulidad del Decreto 55/2007 y del PIR señalado en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 2011 confirmadas por el Tribunal Supremo en 2014, que no es otro que la falta de un estudio real de alternativas. En ningún momento se cuestionan los argumentos y valoraciones de fondo verificadas en la Evaluación Ambiental o el informe final; tan sólo se refleja un evidente incumplimiento del art. 2.1 b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental. Sin embargo, también aparece este especial requisito sobre el estudio de alternativas tanto en la Directiva 42/2001/CE como en la Ley 9/2006 de 28 de abril que hemos analizado en párrafos anteriores. Como bien hemos resaltado en ambas normativas, la exigencia no se reduce a una mera enumeración de otras posibilidades de planificación, exige un estudio de todas las alternativas, incluyendo la eventualidad de no realizar el proyecto; la denominada alternativa cero. El Profesor García Ureta señala que *"en la medida en que existan alternativas, incluida la cero, deberán ser aplicadas, en particular la menos onerosa para la zona protegida de que se trate."*³⁴ Debe justificarse ampliamente la elección realizada junto con los motivos que obligaban a desechar el resto de las opciones, siendo necesarios estudios completos sobre cada alternativa; de esta forma, el informe final se encontraría en condiciones óptimas para defender la realización del proyecto en cuestión.

Surge entonces una pregunta obligada, ¿de nada sirve el contenido favorable de una completa Evaluación Ambiental? Nos encontramos ante un riguroso procedimiento en el que se toman en consideración cada uno de los posibles elementos que se ven afectados para la ejecución de los planes y programas brindados, es decir, ofrece sin duda respuestas rigurosas y con un alto grado de seguridad que, en este caso, además, son favorables. No obstante, el incumplimiento parcial de un requisito formal destruye toda la labor medioambiental efectuada, sin olvidar que en el momento en que se conocen y

³⁴ GARCÍA URETA, Agustín., La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años, *Thomson Reuters Aranzadi*, 2012, p. 120

posteriormente se confirman las sentencias el complejo ya estaba medio construido y con una parte en funcionamiento. ¿De verdad resulta una solución coherente obviar el contenido favorable de una Evaluación Ambiental ante un proyecto ya casi ejecutado?

Estas mismas cuestiones se plantean las partes condenadas, la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y la empresa Marina, Isla de Valdecañas S.A, a las que se suman las comunidades de propietarios ya conformadas, solicitando la Junta de Extremadura un nuevo Informe Ambiental, esta vez a un órgano externo e imparcial que dirima si en este caso, realmente es necesario ejecutar las sentencias y demoler todo lo construido, o si por el contrario, resulta más beneficioso para el medioambiente mantener lo construido.

El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acepta esta propuesta y encarga a la Estación Biológica de Doñana (perteneciente al CSIC) la elaboración de un informe detallado de la situación, pronunciándose expresamente sobre la viabilidad o no de la demolición total del complejo. Este informe debe atender igualmente a los valores que se desprenden de la normativa europea referente a los espacios de la Red Natura 2000, tomando en consideración su carácter de especial protección y los requisitos necesarios para salvaguardar su integridad. No obstante, no queda sujeto de forma inmediata a la Directiva 42/2001/CE de 27 de junio de 2001 ni tampoco a la Ley 9/2006 de 28 de abril que la transpone, puesto que estos procedimientos están pensados para dirimir si es conveniente o no la realización de un proyecto, mientras que en estos momentos el proyecto ya estaba parcialmente terminado y dada la nulidad del PIR y el Decreto 55/2007 era inviable su continuidad.

Ante este nuevo panorama se enfrentan las resoluciones judiciales restantes, la cuales discuten y varían su criterio sobre la idoneidad o no de la ejecución íntegra de los fallos del TSJEx de 2011, los cuales establecen la demolición total de todo lo construido.

4. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN

Sin duda, la fase de ejecución de este procedimiento es probablemente la etapa que más dificultades plantea en lo que a nuestro estudio se refiere, esto se debe a que ha estado sometida a criterios de muy diversa índole que tienen como resultado inmediato la actual fase de suspensión en la que nos encontramos.

En primer lugar, conviene identificar cuál es el momento procesal en que nos encontramos dado que el dilatado proceso judicial puede generar cierta

desubicación. Tras la firmeza de las sentencias del TSJExt del año 2011³⁵ confirmadas por el TS³⁶ en las que se establece la nulidad del Decreto 55/2007 que aprobaba el PIR de Valdecañas y en donde se acuerda la demolición total del complejo junto con el restablecimiento de los terrenos a su estado original, encontramos la resolución del TC³⁷ sobre la cuestión de inconstitucionalidad que versaba sobre la reforma del art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y la Disposición Adicional introducidas por la Ley 9/2011 de 29 de marzo, que al ser estimada acaba con cualquier posibilidad de homologación que la Junta de Extremadura había pretendido amparándose en su nueva normativa.

Tras toda esta larga fase declarativa, finalmente llega el momento de hacer frente a la ejecución que se resuelve inicialmente en dos autos del Tribunal Superior de Justicia³⁸ en los que se acuerda la demolición parcial del complejo. Posteriormente, estos autos son revocados en casación por el TS³⁹ que de nuevo opta por la inicialmente establecida demolición total; sin embargo, tras los recursos de amparo presentados por la Comunidad de Propietarios del complejo residencial Norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, la Junta de Extremadura y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, el Tribunal Constitucional acuerda mediante auto⁴⁰ su estimación y adopta como medida cautelar la suspensión de la ejecución.

Después de este somero repaso por el recorrido procesal de la ejecución, en primer lugar, cabe analizar el contenido del ATSJ Ext 60/2020 donde se adopta una postura partidaria de la demolición parcial estimando las peticiones de la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, la Comunidad de Propietarios del complejo residencial y la entidad Marina Isla de Valdecañas S.A. Todos los ellos coincidían en sus reclamaciones: alegaban tanto imposibilidad legal como material de ejecución aportando como solución alternativa la adopción de diversas medidas compensatorias y correctoras que redujesen el impacto de lo construido.

En cuanto a la imposibilidad legal, el TSJExt es claro al respecto: no existe ningún impedimento legal que afecte a la ejecución. Primeramente, observa que todas las sentencias tienen su origen en la anulación del PIR que el propio

³⁵ STSJ EXT 450/2011, de 9 de marzo de 2011 y STSJ EXT 451/2011, de 9 de marzo de 2011

³⁶ STS 189/2014, de 29 de enero de 2014 y STS 190/2014, de 29 de enero de 2014

³⁷ STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019

³⁸ ATSJ EXT 60/2020, de 30 de junio de 2020 y ATSJ EXT 61/2020, de 21 de septiembre de 2020

³⁹ STS 481/2022, de 9 de febrero de 2022

⁴⁰ ATC 151/2022, de 16 de noviembre de 2022

Tribunal acuerda en 2011, puesto que a pesar de que el objeto de las resoluciones del año 2020⁴¹ no es estrictamente el mismo, todas ellas iban destinadas a tratar de homologar el PIR previamente anulado. De igual forma, la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por el TC⁴² sobre la modificación legal introducida por la Ley 9/2011 de 29 de marzo, también frena los intentos de homologación de la Junta de Extremadura quedando vigente la regulación anterior que prohibía de forma clara cualquier transformación urbanística en los terrenos protegidos de la Red Natura 2000. En consecuencia, no se aprecia ningún tipo de imposibilidad legal que afecte a la ejecución.

Siendo viable la ejecución, surge una clara responsabilidad y obligación de hacer por parte de la Junta de Extremadura puesto que su actuación al aprobar el PIR es contraria a derecho al transgredir su obligado papel como garante del ordenamiento medioambiental y urbanístico. Permitió la transformación urbanística de unos terrenos especialmente protegidos incumpliendo deliberadamente la normativa recogida en el RDL 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y el RDL 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. En sendas normativas tan solo se prevé la posibilidad de transformación siempre y cuando se haya reducido su superficie total o se excluyan algunos de sus terrenos, y tan solo en los casos en los que su propia evolución natural lo justifique (con soporte científico que lo corrobore). Además, tan solo podrá realizarse mediante un especial procedimiento de descatalogación ante la Comisión Europea que deberá aceptarlo, siendo absolutamente imposible que se efectúe la modificación por otras vías.

Así las cosas, quedando clara la obligación de ejecutar de la Administración, el Tribunal recuerda la existencia de los arts. 105.2 y 109 de la LJCA que, ante la existencia de imposibilidad material de ejecutar la sentencia en todos sus términos, permite al órgano obligado adoptar diversas medidas que consigan la mayor efectividad ejecutoria posible. El Tribunal analiza cuál es la mejor solución ponderando todos los intereses en juego, entre los que encontramos la protección del medioambiente, los perjuicios a la Hacienda Pública, el impacto socioeconómico o la seguridad jurídica.

Para valorar la protección del medioambiente, el Tribunal toma en consideración el informe de la Estación Biológica de Doñana (perteneciente al

⁴¹ STSJ EXT 112/2020, de 18 de febrero de 2020, STSJ EXT 111/2020, de 18 de febrero de 2020, STSJ EXT 110/2020, de 18 de febrero de 2020, STSJ EXT 120/2020, de 25 de febrero de 2020 y STSJ EXT 121/2020, de 25 de febrero de 2020

⁴² STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019

CSIC), el cual examina detalladamente todos los aspectos a favor y en contra de la demolición.

El informe comienza refiriéndose a la relación entre la Isla de Valdecañas y la ZEPA a la que pertenece, aportando una estimación porcentual del espacio que ocupa la Isla en toda la ZEPA el cual resulta mínimo, pues aproximadamente se concreta en un 1,63% de superficie. Además, se trata de un terreno en el que existía previa actividad humana, aunque en gran medida se destinaba a actividades ganaderas, de acampada o como depósito de residuos. En cuanto a la cubierta vegetal de la isla, resulta innegable el perjuicio que han causado las diversas edificaciones realizadas, sin embargo, el informe apunta a la posibilidad de regeneración en aquellas zonas no construidas o a medio terminar. En lo que respecta a las aves, uno de los principales motivos por los que la isla goza de especial protección, el Informe no reconoce graves perjuicios. No existen datos previos a la construcción sobre la actividad de las especies especialmente protegidas, por consiguiente, no puede concretarse el perjuicio que ha causado en las mismas la edificación de la isla. Sin embargo, el informe entiende que sin duda existe un perjuicio puesto que en mayor o menor medida la urbanización de la isla perturba el hábitat originario de estas especies. Dada la falta de datos y la imposibilidad de cuantificar los daños, el informe opta por una postura cautelosa defendiendo el amplio margen de mejora que se lograría adoptando medidas favorables como la no continuación del proyecto o la regeneración de los espacios que se encuentran a medio construir. Por otro lado, la participación humana que se desarrolla en la isla también es analizada por el informe, concluyendo que dicha actividad se limita a segundas residencias y a una ocupación efectiva baja cuyos efectos pueden reducirse mediante el diseño de algún sistema de medidas específico. De igual forma, se menciona el Plan de Gestión de la ZEPA elaborado por la Junta, el cual permite la actividad humana controlada en el territorio protegido. Por último, la parte más perjudicada según el informe son las aguas, dado que el sistema de depuradoras no funciona correctamente. Además, éstas se caracterizan por su baja calidad debido a un proceso de eutrofización previo a la construcción del complejo y al que poco ha contribuido la posterior actividad. No obstante, este problema sería fácilmente asumible con la reparación de las depuradoras y asegurando que los municipios aledaños no realizan vertidos en las aguas del embalse.

Tras todo este minucioso estudio el informe concluye que la opción más beneficiosa es sin duda alguna la demolición total y consiguiente restauración vegetal de toda la isla. No obstante, también contempla dos escenarios alternativos, la legalización de las obras y el abandono de lo construido (que supondría evacuar el complejo). Ninguna de estas dos opciones resulta adecuada a ojos del informe, sin embargo, el TSJ echa en falta otra posibilidad:

la conservación de lo construido con las correspondientes medidas de conciliación.

Seguidamente, el Tribunal entra a valorar el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas” aprobado por la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medioambiente y Energía mediante una Orden el 11 de diciembre de 2012. Este Plan no ha sido impugnado en ningún momento y resulta de gran importancia para el caso de autos, pues en él se contiene una zonificación de la ZEPA en la que se incluye la Isla de Valdecañas en la denominada “Zona de uso general”. Esta clasificación permite la actividad humana dada su compatibilidad con los valores ambientales de esa concreta zona. Igualmente, incluye las distintas actividades permitidas, actuaciones orientadas a la conservación y un plan de seguimiento. El TSJExt entiende que la labor de zonificación es perfectamente válida, alegando su previa jurisprudencia al respecto ⁴³ puesto que por cuenta propia no implica desprotección de la ZEPA, no obstante, deberá revisarse el contenido de dicha zonificación para comprobar que los resultados de su aplicación no conlleven el desamparo de los valores de especial protección allí contenidos.

En conclusión, de todo lo expuesto el Tribunal entiende que no existe una grave incidencia de lo construido en el medioambiente, puesto que ya desde un primer momento las Evaluaciones de Impacto Ambiental fueron favorables y sus únicos defectos fueron de carácter formal (por la falta del estudio de alternativas). De otra parte, las edificaciones ya terminadas pueden enmarcarse perfectamente dentro de los usos permitidos por el Plan de Gestión de la ZEPA, no obstante, deberán emplearse todas las medidas de conservación necesarias para asegurar la no afección del medioambiente.

Posteriormente, el TSJExt valora el impacto socioeconómico que tendría la ejecución de las sentencias en los municipios de El Gordo y Berrocalejo. Se aprecia un cierto incremento de población en ambos municipios desde el año 2007, año de construcción del complejo, acompañado de un aumento del empleo, actividad empresarial, etc. Es decir, resulta innegable que la construcción del PIR ha resultado beneficiosa para ambos municipios, incluso sin ser datos exagerados o de gran calado. Hay que poner en valor que se trata de una zona especialmente deprimida y despoblada, por lo que cualquier impulso económico acaba teniendo gran trascendencia en las economías locales y aporta una serie de beneficios que conviene preservar.

En cuanto al impacto socioeconómico de la ejecución referente a las obras, demolición y posibles indemnizaciones a terceros, el TSJExt se detiene de

⁴³ Vid. STSJ EXT 803/2018, de 19 de junio de 2018

forma individualizada en cada una de ellas. En primer lugar, en lo que se refiere a las obras, tan solo se ha construido un 32,74% del total (un hotel y 185 viviendas de las 565 previstas inicialmente) es decir, menos de la mitad del complejo está terminado. En cuanto a los costes derivados de las labores de demolición totales ascendería a unos 33.982.889,85€ aproximadamente.

Las posibles indemnizaciones derivadas de la demolición también adquieren gran importancia, sobre todo en lo que respecta a la aplicación del art. 108.3 de la LJCA que dice lo siguiente:

“El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.”

Es decir, al ejecutar las sentencias es altamente probable que se causen daños a terceros de buena fe, lo que implicaría indemnizar, es por ello que el citado artículo obliga a fijar las garantías suficientes para hacerlas frente.

Conviene identificar si existen terceros de buena fe en el caso, a fin de concretar la existencia o no de estas indemnizaciones. El TSJExt entiende que serán aquellos propietarios que al momento de comprar sus viviendas no conocían el resultado del proceso, es decir, aquellos que adquirieron sus inmuebles cuando el proyecto estaba en vías de construcción. Las labores de cálculo y estimación concretan la indemnización en unos 111.000.000 euros aproximadamente (lo que supondría unos 600.000 euros por propietario), ello sin contar la indemnización destinada al gestor del hotel, puesto que debería incluirse el lucro cesante (los ingresos dejados de obtener), el cual resulta de muy difícil estimación.

¿Cuáles son las consecuencias de la aplicación del art. 108.3 LJCA para la Hacienda Pública de Extremadura? Si analizamos lo hasta ahora expuesto vemos que la Junta de Extremadura deberá hacer frente a una indemnización que asciende a los 144.982.889,85 euros, pues habría de incluir los costes de la demolición (33.982.889,85 euros), las indemnizaciones a favor de los propietarios de buena fe (111.000.000 euros) y la indemnización al gestor del hotel (sin estimación concreta), todo ello sin duda supone una enorme carga económica para la Hacienda Pública extremeña.

Ante este gran conflicto, el TSJExt pone en valor el principio de seguridad jurídica que impera en nuestro ordenamiento entendido desde dos puntos de

vista: las licencias otorgadas durante el proceso y el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas”.

En lo que se refiere a las licencias, se otorgaron todas las necesarias y bajo los trámites legales oportunos, entre las cuales encontramos: la licencia de construcción, la de habitabilidad para el hotel y las viviendas, la de actividad... entiende el Tribunal que la concesión de todas ellas aporta a los terceros de buena fe que en ellas confiaron una protección que ha de ponerse en valor.

De otra parte, el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas” aprobado por Orden de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medioambiente y Energía de 11 de diciembre de 2012, constituye por su parte un acto administrativo no impugnado y perfectamente válido. Además, en la zonificación que establece sobre la ZEPA, atribuye a la Isla de Valdecañas usos compatibles con la actividad humana que deberán tenerse en cuenta para la ejecución⁴⁴.

De forma previa al concreto pronunciamiento sobre el caso de autos, el TSJExt hace referencia a otros supuestos similares que sirven como soporte a su posterior decisión final. Entre algunos de estos casos destaca un Auto del TSJ de Galicia⁴⁵ donde se pone de manifiesto la necesidad de ponderar las distintas alternativas en cuanto a la forma o medios de ejecución. Esto es, en ciertos supuestos, la ejecución requiere de una valoración posterior en la que se traten de compatibilizar las exigencias de efectividad de la cosa juzgada y las pretensiones o intereses de las partes. Otro de los litigios mencionados por el Tribunal corresponde a un caso del Tribunal Supremo⁴⁶ en el que se afirma la posibilidad de sustituir la ejecución de las sentencias por la correspondiente indemnización de daños y perjuicios, sin que ello vulnere el art. 24 CE.

Tras todo lo expuesto, el Tribunal entiende que debido a la falta de conexidad entre el proceso de eutrofización y el proyecto, la inexistencia de pruebas del daño directo a las aves protegidas de la zona, la falta de impacto negativo en el medioambiente acompañada de la existencia de medidas suficientes para paliar los efectos que se causen, unido al gran impacto social en los municipios cercanos, el importante monto económico al que debería hacer frente la Junta de Extremadura y el largo marco temporal en el que se ha desarrollado el proceso (13 años), aconsejan decretar la imposibilidad material parcial de ejecución de las sentencias que deberá realizarse bajo las siguientes indicaciones:

⁴⁴ Vid. La jurisprudencia del caso del Proyecto Regional Parque Empresarial del Medio Ambiente en el término municipal de Garay (Soria), STS 999/2020, de 25 de mayo de 2020.

⁴⁵ ATSJ GAL 3/2019, de 8 de febrero de 2019

⁴⁶ STS 2497/2019, de 9 de julio de 2019

Se procederá a la demolición de todo aquello que no se encuentre terminado, es decir, el segundo hotel, el resto de las viviendas y todo aquello que no sea imprescindible para la buena marcha de lo ya construido.

Se ordena la revegetación de todas las zonas que vayan a demolerse y de las que aún no se han transformado, a fin de paliar los daños ya causados.

En tercer lugar, se programará la demolición para causar el menor impacto posible en el medioambiente y pensando en las labores de revegetación ya matizadas. La Junta de Extremadura será la encargada de crear un plan de trabajo en el que se contemplen todos los aspectos referentes a la demolición y revegetación.

Por último, se conservan tanto el hotel como las viviendas ya construidas y se prohíbe cualquier nueva edificación en los terrenos de la isla.

Otro elemento de gran relevancia que acompaña a la ejecución, es el mandato del TSJExt a la Junta de Extremadura, que tomando en consideración a los municipios de El Gordo y Berrocalejo, las Comunidades de Propietarios de la Isla de Valdecañas y a las organizaciones ecologistas parte del proceso, deberá crear un Plan de Protección del Medioambiente. Este Plan deberá orientarse principalmente a referenciar individualmente todas y cada una de las medidas que pretendan aplicarse en el complejo, incluyendo los costes, el mantenimiento y los responsables de las mismas. Las medidas se deben someter a un individualizado análisis de tal forma que se asegure su completa efectividad, sin que sean aceptables referencias genéricas o sin determinar. Además, el Tribunal aconseja revisar el Plan de Vigilancia Ambiental que se incluyó en la Declaración de Impacto Ambiental del PIR, en el cual se introducían dos agentes permanentes encargados de asegurar el respeto al medioambiente y el cumplimiento de las medidas estipuladas.

A través de esta resolución, el TSJExt logra cumplir en gran medida el contenido de la ejecución inicial establecido en las sentencias de 2011, puesto que se promueve la revegetación de la zona, se evita una nueva carga financiera para la Administración extremeña, se mantiene tan solo un 32.74% del PIR inicial y además se logra poner fin al proceso tras más de 12 años de dilación. Entiende el Tribunal que no cabe la aplicación absoluta de ningún derecho en la fase de ejecución, siendo necesario ponderar y modular cada uno de ellos a fin de lograr un cumplimiento eficaz y más beneficioso.⁴⁷

⁴⁷ Vid. Caso TSJ EXT 41/2013, de 15 de enero de 2013

Por último, se contempla por parte del TSJExt lo recogido en el art. 105.2 de la LJCA:

“Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial [...] el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno”.

Este artículo sería de aplicación para las asociaciones ecologistas (Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX) que han sido parte del proceso, puesto que tras 13 años de duración resultan más que evidentes los perjuicios morales y económicos que han tenido que asumir. Por consiguiente, a fin de compensar sus gastos, la incertidumbre y el perjuicio derivado de la inejecución parcial, el Tribunal concede una indemnización de 250.000 euros para cada una de ellas, de los cuales 150.000 euros estará a su libre disposición, mientras que la cuantía restante deberán destinarla al medioambiente, ya sea mediante actuaciones de promoción, divulgación u otras similares.

Antes de valorar en profundidad el contenido del auto y su decisión final, cabe atender al posterior cambio de criterio que tiene lugar en el Tribunal Supremo. La asociación Ecologistas en Acción-CODA decide presentar un recurso de casación que es aceptado por el TS dado su interés casacional⁴⁸ y que concreta de la siguiente forma:

“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.”

En primer lugar, el TS coincide con el TSJExt en que no existe imposibilidad legal de ejecución de las sentencias; no obstante, reconoce que la imposibilidad material es una cuestión mucho más conflictiva. Si bien es cierto que el art. 105.2 de la LJCA contempla la imposibilidad material, el TC se ha pronunciado en reiteradas ocasiones al respecto adoptando una interpretación restrictiva. El derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos se encuentra dentro de los distintos aspectos que protege el art. 24 CE; por consiguiente, la imposibilidad material de ejecución supone siempre una excepción al mismo. En lo que a la ejecución de sentencias se refiere, el TC exige que siempre se efectúe de la forma más beneficiosa para el cumplimiento del fallo y cuando no fuese posible podrán emplearse las indemnizaciones como vía sustitutoria.

⁴⁸ ATS 5837/2021, de 6 de mayo de 2021

La jurisprudencia ha ido delimitando con el paso del tiempo el contenido de la imposibilidad material que aparece en el art. 105.2 llegando a la conclusión de que imposibilidad no es lo mismo que complejidad. Con esta afirmación queda claro que los abultados costes o la gran complejidad que puedan acompañar a un proceso de ejecución, no son causas adecuadas para alegar la imposibilidad del cumplimiento. Tras toda esta construcción parece salvaguardarse el principio de seguridad jurídica y el art. 24 de la CE.

Ecologistas en Acción-CODA como asociación recurrente, estima que en ningún momento se alega la imposibilidad material en estos términos, pues tan solo se respalda con los altos costes derivados de hacer frente a la demolición total y la falta de afección real al medioambiente. Además, considera que asumir la demolición parcial y consolidar la parte del PIR ya construido, supone de facto la descalificación de los terrenos especialmente protegidos por la Red Natura 2000.

Por su parte y como hemos visto al analizar el auto del TSJExt, se justifica la imposibilidad material en la poca o escasa incidencia que tienen las construcciones terminadas en el medioambiente siempre y cuando se compagine con las medidas de conservación oportunas. No obstante, no puede perderse de vista la ubicación de los terrenos edificados, dado que forman parte de un suelo especialmente protegido perteneciente a la Red Natura 2000 y que como ya dejó claro el TC en la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad⁴⁹ estudiada anteriormente, la regla general que impera en el tratamiento de estos terrenos es la preservación. Como ya hemos mencionado en reiteradas ocasiones, la única forma de solventar este obstáculo es a través del especial procedimiento de transformación (condicionado a su propia evolución natural y demostrada científicamente, con aprobación de la Comisión Europea).

La respuesta del TS a estas cuestiones es clara: no puede justificarse la imposibilidad material de ejecución en la falta de incidencia en el medioambiente. Ello se debe a la especial protección del suelo donde se han llevado a cabo las edificaciones, que sin duda atentan contra los valores ambientales que pretenden protegerse. A pesar de la poca incidencia que pueda tener mantener lo construido (y que nunca será menor que en su situación originaria), la consecuencia inmediata supone en la práctica la transformación del suelo y su absoluta desprotección.

En cuanto a los elevados costes que el TSJExt también esgrime como soporte para la imposibilidad material de la ejecución, el TS vuelve a estar en desacuerdo

⁴⁹ STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019

al considerar desproporcionado este razonamiento. De todos los datos aportados se deduce que el impacto ha sido limitado en todas sus facetas, pues a pesar del incremento poblacional, laboral y económico, el aumento ha sido mínimo. Como el propio TSJExt reconoce en el auto, lo verdaderamente conveniente es mantener los beneficios obtenidos a pesar de que éstos no sean desorbitados. El TS considera que en ningún caso los intereses que pretenden salvaguardarse en este ámbito son superiores a los que se han establecido en la regulación urbanística y medioambiental (Estatal, Autonómica y Comunitaria) y que sin duda se ven perjudicados en mayor medida.

En lo referente a los graves trastornos económicos que tendría para la Hacienda Pública hacer frente a los costes derivados de la ejecución, la postura del TS es firme: no puede suponer en ningún caso la imposibilidad de ejecución. Si bien es cierto que deberán acordarse medios adecuados para el cumplimiento, es decir, podrá debatirse sobre la forma, el medio o el tiempo para que la Administración haga frente a los pagos, pero en ningún caso puede servir como argumento para la inejecución.

Por último, el TS también atiende a que la actuación de la Junta extremeña al aprobar el PIR fue contraria a Derecho, por lo que incumplió su especial deber de Administración garante del derecho medioambiental. Circunstancia que respalda la obligación de asumir los costes derivados de la demolición y que impide de nuevo alegar la imposibilidad material de ejecución.

En consecuencia, el Tribunal Supremo falla en favor de la recurrente estimando que deben ejecutarse las labores de demolición total, lo que viene a incluir las 185 viviendas y el hotel que ya estaban en funcionamiento.

Contra esta sentencia tanto la Junta de Extremadura como la Comunidad de Propietarios del complejo presentan un incidente de nulidad de actuaciones que es desestimado por auto del TS⁵⁰ y que fundamentalmente alude a cuestiones meramente procesales en las que no nos adentraremos.

Antes de valorar tanto el auto del TSJExt como la sentencia del Tribunal Supremo, conviene recordar que la ejecución se encuentra suspendida causa de la aceptación a trámite de un recurso de amparo⁵¹ presentado por la Comunidad de Propietarios del complejo contra el citado auto de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones. En conclusión, tras más de 13 años de proceso judicial actualmente la ejecución se encuentra suspendida y a la espera de un

⁵⁰ ATS 6281/2022, de 8 de abril de 2022

⁵¹ ATC 151/2022, de 16 de noviembre de 2022

pronunciamiento del Tribunal Constitucional que consiga poner fin a este complejo y arduo proceso.

Seguidamente entraremos a valorar el auto del TSJExt en el que se escoge como opción más conveniente la demolición parcial alegando para ello la imposibilidad material parcial de ejecución. En primer lugar, cabe destacar que el auto se emite después de que el Tribunal recibiese el Informe de la Estación Biológica de Doñana (CSIC) que habían solicitado en 2015. Tras dos largos años de investigación, será en 2019 cuando por fin se concluya el mismo, aunque como bien matiza la autora Flor Arias Aparicio, no se aportan soluciones lo suficientemente concluyentes.⁵² Se reconoce la indudable repercusión ambiental que tendría el derribo, no obstante, la continuidad del complejo supondría sin duda alguna un detrimento ambiental mayor, por ello, los científicos encargados consideran como opción más beneficiosa la restauración de la Isla. De otra parte, el informe reconoce la baja calidad ambiental de la zona en los momentos previos a su construcción, sin embargo, en ningún caso puede negarse que la mera construcción de parte del complejo y su posterior puesta en funcionamiento, no hacen más que empeorar su calidad ambiental.

Lo verdaderamente relevante del informe desde el punto de vista de nuestro estudio, son las matizaciones que se efectúan sobre las labores de restauración. Es decir, en las sentencias de 2011 posteriormente conformadas por el TS en 2014 se establece la obligación de restituir los terrenos a su estado original, por el contrario, los científicos del CSIC establecieron en el informe que esta opción también sería sumamente perjudicial para la isla, es por ello que consideran que habría que diseñar un proyecto específico de restauración que dotase a los terrenos de la Red Natura 2000 de los valores medioambientales que se pretenden proteger.

Igualmente, no podemos compartir los argumentos esgrimidos por la Junta de Extremadura (al igual que el resto de los recurrentes), puesto que defiende la imposibilidad material parcial de ejecución no solo alegando los elevados costes de la demolición, sino que también pone de manifiesto los grandes beneficios que tendría para la zona el mantenimiento de los puestos de trabajo, aumento poblacional, etc. derivados de la conservación de lo construido. En resumidas cuentas, se observa que el trasfondo de todos estos argumentos reside en un intento de justificación basado en el interés público o general. Esta exposición carece de los elementos necesarios para ser respaldada, tal y como expone el

⁵² ARIAS APARICIO, Flor. “La Tutela de los Espacios Naturales Protegidos: Ordenación Urbanística vs. Red Natura 2000 (El Caso de la Isla de Valdecañas)”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 35, 2019, p. 38

profesor Agustín García Ureta⁵³ al recordar que solo puede justificarse la urbanización de las zonas protegidas pertenecientes a la Red Natura 2000 por “razones imperiosas de interés público de primer orden”. Estas exigencias no pueden referenciarse genéricamente, pues en cada caso concreto debe existir un estudio individualizado de los valores afectados y de los perjuicios que se causarían en los mismos al ejecutar la concreta decisión judicial.

Siguiendo estas pautas, vemos como los datos de las mejoras derivadas de la construcción del complejo son cuanto menos imprecisas y de escasa entidad. La propia Junta de Extremadura y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo hablan de “mejoras que conviene mantener”, pero en ningún caso estas mejoras suponen cambios relevantes y merecedores de una mayor protección que la que debe otorgarse al medioambiente en cumplimiento de la legislación básica que lo regula.

Es por ello por lo que la opción más adecuada en el plano argumentativo es sin duda la que sigue el TS en su resolución. Primeramente, nos recuerda que la inejecución (ya sea legal o material) debe darse siempre de forma excepcional, por consiguiente, siempre que sea posible la ejecución deberá llevarse a cabo en la medida que sea posible y en la que mejor se cumpla lo contenido en el fallo. A continuación, parte de la base que ha imperado durante todo el procedimiento: el carácter reglado de suelo no urbanizable y de especial protección otorgado por su pertenencia a la Red Natura 2000. La argumentación del Tribunal desprende una mayor verosimilitud y coherencia en contraste con la que el TSJExt aportó en su auto, puesto que el TS sostiene de forma contundente la incongruencia legal a la que llevaría mantener lo construido.

Permitir que las edificaciones realizadas y terminadas se consoliden mediante la inejecución material parcial supone de facto transformar la calificación de los suelos, puesto que siguen sin existir motivos que fundamenten su alteración como superficie protegida. En reiteradas ocasiones hemos recordado que tan solo una descalificación de los terrenos permitiría su cambio de condición, por ello resulta imposible justificar el mantenimiento de las edificaciones en unos suelos que sencillamente no lo permiten. Las consideraciones sobre la falta de incidencia en el medioambiente no pueden tomarse en consideración porque traen causa de un incumplimiento manifiesto de la regulación medioambiental prevista, o lo que es lo mismo, derivan de una actuación contraria a Derecho por parte de la Junta. Que la parte del PIR construida no perjudique tanto como

⁵³ GARCÍA URETA, Agustín., La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años, *Thomson Reuters Aranzadi*, 2012, p. 124-127

verdaderamente podría, no justifica que deban mantenerse en pie mientras la calificación de ese concreto suelo no lo permita.

4.1. POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA EJECUCIÓN

Tras el extenso estudio realizado en el que hemos repasado prácticamente cada resolución judicial del largo proceso que ha superado los 13 años de duración, parece inaudito que aún no exista una solución al conflicto. Ante la ausencia de respuestas y la incertidumbre que sigue generando la resolución del proceso, resulta casi obligado que recopilemos cuales son los posibles escenarios a los que hacer frente.

En primer lugar, la opción más beneficiosa es aquella que aporta el Informe de la Estación Biológica de Doñana (CSIC) que tanto el TSJExt como el TS pasan por alto en sus resoluciones: la restauración ambiental de la zona. Con ello se asumiría la principal obligación que conlleva la ejecución, esto es, la demolición de todo complejo incluyendo la parte a medio construir y la parte en funcionamiento, no obstante, no se reponen los terrenos a su estado originario puesto que se rehabilitarán obteniendo una mayor calidad y prosperidad.

Lo cierto es que sin duda es la solución más beneficiosa para el medioambiente, sin embargo, no ha sido puesta en consideración por ninguno de los tribunales, incluso también ha sido obviada por las asociaciones ecologistas que han formado parte del proceso, pues en todo momento han defendido la ejecución en los términos comprendidos en las sentencias de 2011 confirmadas por el TS en 2014. El propio Informe desaconseja la restauración de los terrenos a su situación previa a las labores de construcción, puesto que la zona tampoco destacaba por sus especial mantenimiento o conservación de los valores ambientales que en su día la llevaron a ser incluida en la Red Natura 2000. Por ello, conviene recordar a través de las explicaciones de Blanca Lozano Cutanda,⁵⁴ que sintetiza de forma muy completa la función de la Red Natura 2000: *"Los espacios de la Red Natura 2000 se designan para proteger zonas fundamentales para ciertos tipos de especies o de hábitats [...]"*

Por consiguiente, si la finalidad última de la Red Natura 2000 es proteger determinados espacios naturales, de nada serviría ejecutar una sentencia propugnando sus valores y alegando el cumplimiento de su normativa si en última instancia se están perjudicando esas virtudes de especial protección.

⁵⁴ LOZANO CUTANDA, Blanca., *Derecho Ambiental y Climático*, Dykinson, Madrid, 2023, p. 291

En segundo lugar, está la opción que plantea el Tribunal Supremo en su última resolución: ejecutar la sentencia en sus términos originales o lo que es lo mismo, la demolición total del complejo y la restauración de los terrenos a su estado original. De esta forma, no cabe duda de que se elimina cualquier actividad humana y urbanística en la zona y por consiguiente se cumple la legislación europea y autonómica que prohibían expresamente cualquier actividad edificadora. No obstante, esta solución no es la más beneficiosa medioambientalmente hablando, puesto que el Informe de la Estación Biológica de Doñana alerta de los inconvenientes y perjuicios que también causaría esta actuación.

Otra posibilidad es adoptar la solución planteada por el TSJExt en su auto, esto es, aceptar la imposibilidad material parcial de ejecución y mantener en pie lo construido. Por medio de esta vía se contemplan también labores de revegetación y medidas complementarias para coordinar la actividad humana y la protección de los valores ambientales de la zona, sin embargo, se estaría contraviniendo manifiestamente la normativa aplicable a la Red Natura 2000 y de facto esos terrenos dejarían de ostentar la especial protección que tienen atribuida. Parece evidente la contradicción: se dota a una zona de una normativa que se encarga de atribuirle una especial protección que se ignora abiertamente. De otra parte, los argumentos que respaldan esta vía de ejecución son: la falta de afección ambiental, los amplios costes que supondría la demolición y la conveniencia de mantener los beneficios de la construcción para los municipios aledaños. Ninguno de estos argumentos sería compatible con la normativa actual sobre los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 y con el especial deber de la administración que supone garantizar los valores medioambientales que aparece recogido en el art. 45 de la Constitución.

Si bien es cierto que podría matizarse la idea de la demolición parcial para adecuarla a la normativa aplicable y a la protección del medioambiente. Hemos mencionado en reiteradas ocasiones que la única posibilidad de urbanizar en los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 es a través de dos vías: la descatalogación y la concurrencia de imperiosas razones de interés general y utilidad pública. Este último motivo ha sido denegado desde un primer momento y no cabe ninguna duda de la inexistencia de los citados motivos, pues la jurisprudencia ha ido delimitando éstos a lo largo del tiempo a supuestos muy específicos.

Por el contrario, no parece descabellado plantear la posible descalificación de los terrenos según el procedimiento recogido en el art. 13.4 Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 y en el art. 52 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Este riguroso procedimiento requiere que la propia evolución natural científicamente demostrada es una

premisa suficiente para dar comienzo a los trámites. Tal y como alega el Informe de los expertos del CSIC la situación de la Isla de Valdecañas no era la idónea incluso antes de las labores de construcción, pero, además las edificaciones posteriores han empeorado el escenario, por consiguiente, podría iniciarse el proceso de descalificación, seguidamente habría que remitir la propuesta a la Comisión Europea que podría aceptarla o no.

De esta forma, si finalmente la Comisión aceptase la solicitud, la demolición parcial no contravendría ninguna normativa y sería viable el mantenimiento de la parte construida. Sin embargo, no debe olvidarse que existen ciertos valores ambientales que habría que seguir preservando a causa de las especies protegidas de aves que habitan en la isla, motivo fundamental por el cual se propuso su inclusión en la Red Natura 2000. Es por ello por lo que la actividad humana debería mantener un perfil bajo y respetuoso con el medioambiente, además de convivir con las medidas de un especial Plan de Protección como el que el TSJExt propone en su auto.

Igualmente parece oportuno incluir ciertas medidas disuasorias que traten de limitar la actividad humana y empresarial en la zona, una de ellas podría ser el establecimiento de los conocidos como tributos ecológicos. La profesora Blanca Lozano Cutanda aporta una amplia doctrina al respecto⁵⁵ de la cual podemos extraer una idea clara: la gran ventaja de este sistema tributario es la creación de un estímulo disuasorio permanente que además proporciona ingresos públicos. Por el contrario, también tiene un claro efecto negativo, puede llegar a poner precio a la contaminación, habilitando a quienes tienen dinero para contaminar con facilidad. El eje neutral en este ámbito estaría en lograr un cálculo muy acertado sobre la cuantía del impuesto, sin alcanzar cifras excesivas que cause problemas de equidad y alcanzando los niveles necesarios para lograr disuadir. También recuerda Lozano Cutanda la importancia de acompañar estas medidas tributarias de otras destinadas al mismo fin, puesto que un conjunto de medidas que abarquen todos los puntos conflictivos de la situación serán mucho más eficaces que las medidas aisladas y sin coordinación.

Los impuestos ecológicos vienen a ser aquellos vinculados con el medioambiente y que responden a un claro fin extrafiscal: la protección del entorno ambiental que nos rodea. Un claro ejemplo para el caso de autos sería el establecimiento de un impuesto especial en los alquileres y compras de cualquier vivienda situada en la isla o especiales contribuciones para los turistas clientes del hotel según el tiempo vacacional que permanezcan en la isla.

⁵⁵ LOZANO CUTANDA, Blanca., *Derecho Ambiental y Climático*, Dykinson, Madrid, 2023, p. 234-237

5. CONCLUSIONES

Debemos comenzar por dos ideas sin duda interrelacionadas ¿cómo es posible que este proceso se haya demorado durante más de 13 años? Primeramente, cabe destacar que el TSJExt no atendió a las medidas cautelares que solicitaron las asociaciones ecologistas recurrentes en las que se pedían la suspensión de las obras cuando apenas habían comenzado. Sin duda esta circunstancia es cuanto menos relevante puesto que de haber sido estimadas las medidas cautelares, el conflicto no habría tenido todo su recorrido procesal ni tampoco habrían surgido los problemas derivados de la ejecución. A causa de ello, comienza un proceso excesivamente dilatado en el tiempo atribuible a la Junta de Extremadura, la cual trató de homologar el PIR tras su anulación a través de la modificación legal de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura que posteriormente fue declarada inconstitucional. Además, también trató de eludir su obligación de ejecución de las sentencias recurriendo en todas las instancias posibles alegando una la imposibilidad material parcial de ejecutar.

De todo ello se deduce una clara responsabilidad de la Administración dado que desde un primer momento fue la Junta de Extremadura la que aprobó el PIR incumpliendo la normativa ambiental que expresamente establece la intangibilidad de los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000. Seguidamente modificó la legislación vigente para habilitar expresamente la homologación del PIR anulado siendo declaradas inconstitucionales todas ellas. Como el proceso aún no tiene un final determinado no sabemos la responsabilidad exacta en la que incurrirá la Administración, no obstante, no cabe duda de que su actuación ha sido contraria a Derecho incumpliendo deliberadamente su obligación de *"defender y restaurar el medioambiente"* (art. 45 CE).

Por otro lado, si hay algo que ha resultado extremadamente importante en el caso de autos es el papel de la acción pública. Mediante esta vía se ha posibilitado el control de la legalidad ambiental ejercido por las asociaciones ecologistas legitimadas para intervenir en los procedimientos judiciales, en concreto fueron las asociaciones Ecologistas en Acción-Coda y ADENEX las que iniciaron la tramitación judicial del caso a través de sus recursos frente a los actos administrativos que aprobaron el PIR. Por ello, su actuación ha sido sumamente importante para la salvaguarda de los valores medioambientales que en verdad debía proteger la Administración.

Otro aspecto relevante es la reincidencia de este tipo de procesos en nuestro país, pues durante el análisis procesal del caso han sido incontables las

referencias a casos similares en los que siempre hay un gran promotor tratando de sacar su proyecto adelante y una Administración que respalda sus intenciones, teniendo como resultado largos procesos con un nexo común: el problema de la ejecución.

Surge entonces otro aspecto a valorar: la irreversibilidad de la protección ambiental. En el Derecho español (con claras influencias europeas) no hay dudas de la intangibilidad de los espacios que pertenecen a la Red Natura 2000, siendo muy difícil reunir los requisitos que permiten en casos excepcionales su urbanización. Teniendo en cuenta que España es el país de la Unión Europea que mayor porcentaje de terrenos aporta a la Red Natura 2000, con aproximadamente un 18% del total, no pueden obviarse las limitaciones que ello conlleva para nuestro desarrollo urbanístico.

Una vez se accede a la Red Natura 2000 y a la especial protección que ésta facilita resulta prácticamente imposible escapar de ella. No obstante, la especial protección no impide de manera absoluta la edificación o urbanización, tan solo condiciona las mismas a las características y necesidades del territorio donde se establezcan, lo que limita enormemente sus posibilidades y la actividad humana que en ellos se pueda desarrollar. No cabe duda de que existe una clara prevalencia de los valores ambientales sobre los intereses sociales y económicos.

Esta especial problemática se pone de manifiesto en la ejecución de las sentencias, donde el TSJExt trata de poner en valor otros intereses junto con los medioambientales; sin embargo, la rigidez que caracteriza nuestra regulación dificulta notablemente esta modulación de derechos.

En lo que respecta al caso de autos se ponen de manifiesto ambas perspectivas; si atendemos al fallo del TSJExt, se trata de coordinar y modular todos los derechos en juego, asegurando la conservación y protección de los valores medioambientales con la creación de un Programa de Protección Medioambiental, con medidas específicamente destinadas a cada uno de los problemas que se derivan del mantenimiento de lo construido y la futura actividad humana. Mientras que desde el punto de vista opuesto surge la postura del TS, que opta por cumplir la normativa medioambiental en todos sus términos, lo que implica la demolición total del complejo y la restauración de los terrenos a su estado originario, a pesar de los posibles perjuicios derivados de esta reconstrucción.

No obstante, como hemos señalado en páginas anteriores ninguna de estas dos opciones parece la apropiada para solventar la problemática derivada del caso. Sin duda alguna la solución idónea es la que propone el Informe de la Estación Biológica de Doñana: un plan de restauración de la zona. Esta vía incluiría la

demolición de lo construido, por consiguiente, no toma en consideración otros valores que no sean los medioambientales, pero a su vez logra una mejor situación ambiental que la originaria y previa al PIR.

Valorando las características de la Comunidad Autónoma de Extremadura (especial despoblación, escasez de salidas laborales, población envejecida, problemas para captar inversiones...), debería ejecutarse la demolición parcial del complejo. Sin embargo, no podría ejecutarse exactamente en los términos propuestos por el TSJExt puesto que se incumpliría flagrantemente la normativa comunitaria y también la nacional. Una posibilidad de validación legal sería instar el procedimiento de descalificación alegando el cambio en las condiciones ambientales de la Isla como hemos expuesto anteriormente, todo ello acompañado de un correcto Plan de Protección Medioambiental que ayude a conservar los principales intereses que merecen protección en ese concreto espacio.

Con todo ello finalizamos este amplio estudio del Caso de la Isla de Valdecañas en el que se espera haber aportado algo de claridad a un proceso caracterizado por su especial dilación temporal y por las particulares circunstancias que han rodeado cada una de las fases procesales que forman parte del litigio.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS APARICIO, Flor. "La Tutela de los Espacios Naturales Protegidos: Ordenación Urbanística vs. Red Natura 2000 (El Caso de la Isla de Valdecañas)", *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 35, 2019, pp. 23-52
- BARCELONA LLOP, Javier. "La Obra Pública y su Protección Jurídica en Francia. En especial, el principio de intangibilidad", *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001
- BOTO ÁLVAREZ, Alejandra., (2021) *Administración y Doctrina de los Actos Propios: Incoherencias Aplicativas*, Tirant lo Blanch
- COELLO MARTIN, Carlos., GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando., "A ejecución de sentenzas e o caso Valdecañas", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 66, 2023, pp. 35-86.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., (Ed). (2022) "Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el caso Valdecañas", *Observatorio de Políticas*

Ambientales, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, (CIEMAT), Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), pp. 429-473. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/11/2022-OPAM.pdf#page=431> (Fecha de último acceso 02/06/2025)

GARCÍA URETA, Agustín María., (Ed). (2012) *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 Años*, Thomson Reuters Aranzadi

LOZANO CUTANDA, Blanca., (2023) *Derecho Ambiental y Climático*, Dykinson.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando., “Urbanización Isla de Valdecañas y Red Natura 2000. Análisis Jurisprudencial”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 100, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00289> (Fecha de último acceso 02/06/2025)

VALENCIA MARTÍN, Germán., “Transformaciones urbanísticas en la Red Natura 2000: el caso Valdecañas”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 45, 2020.

7. JURISPRUDENCIA

7.1. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA

Sentencias

STSJ EXT 33/2010, de 19 de enero de 2010, nº Rec. 506/2007, nº Res. 18/2010
STSJ EXT 451/2011, de 9 de marzo de 2011, nº Rec. 561/2007, nº Res. 196/2011

STSJ EXT 450/2011, de 9 de marzo de 2011, nº Rec. 753/2007, nº Res. 195/2011

STSJ EXT 1727/2014, de 18 de noviembre de 2014, nº Rec. 1387/2011, nº Res. 996/2014

STSJ EXT 111/2020, de 18 de febrero de 2020, nº Rec. 1463/2011, nº Res. 59/2020

STSJ EXT 112/2020, de 18 de febrero de 2020, nº Rec. 1285/2011, nº Res. 66/2020

STSJ EXT 110/2020, de 18 de febrero de 2020, nº Rec. 1375/2011, nº Res. 67/2020

STSJ EXT 120/2020, de 25 de febrero de 2020, n° Rec. 1044/2010, n° Res. 80/2020

STSJ EXT 121/2020, de 25 de febrero de 2020, n° Rec. 412/2013, n° Res. 81/2020

STSJ EXT 1305/2021, de 25 de octubre de 2021, n° Rec. 511/2020, n° Res. 467/2021

Autos

ATSJ EXT 61/2020, de 21 de septiembre de 2020

ATSJ EXT 60/2020, de 30 de junio de 2020

7.2. TRIBUNAL SUPREMO

Sentencias

STS 189/2014, de 29 de enero de 2014, n° Rec. 2419/2011

STS 190/2014, de 29 de enero de 2014, n° Rec. 2940/2011

STS 481/2022, de 9 de febrero de 2022, n° Rec. 7128/2020, n° Res. 162/2022

Autos

ATS 5837/2021, de 6 de mayo de 2021, n° Rec. 7128/2020

ATS 6281/2022, de 8 de abril de 2022, n° Rec. 7128/2020

7.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencias

STC 134/2019, de 13 de noviembre, de 2019 (BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019).

STC 152/2019, de 25 de noviembre, de 2019 (BOE núm. 5, de 6 de enero de 2020).

Autos

ATC 151/2022, de 16 de noviembre, de 2022

ATC 327/2023, de 20 de junio, de 2023

ATC 328/2023, de 20 de junio, de 2023

ATC 329/2023, de 20 de junio, de 2023