



**LA TUTELA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS:  
ORDENACIÓN URBANÍSTICA VS. RED NATURA 2000 (EL  
CASO DE LA ISLA DEL EMBALSE DE VALDECAÑAS)**

***THE PROTECTION OF PROTECTED NATURAL AREAS:  
URBAN PLANNING VS. NATURA 2000 (THE CASE OF  
THE VALDECAÑAS ISLAND)***

FLOR ARIAS APARICIO

*Universidad de Extremadura*

Recibido: 22/07/2019      Aceptado: 18/09/2019

RESUMEN

El conflicto de naturaleza urbanística que desde hace más de una década afecta a la isla del embalse de Valdecañas, ubicada en el río Tajo, no acaba de ver el final. Sentenciado en 2011 por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y casado en 2014 por el Tribunal Supremo, en el año 2019 se han sumado dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional declarando parcialmente la inconstitucionalidad de la ley extremeña que daba cobertura legal a un proyecto de interés regional por el que se recalificaban unos terrenos para permitir la construcción de un complejo turístico de lujo. Pese a la confirmación de la nulidad del proyecto, por afectar a un espacio de la Red Natura 2000, y a la declaración -por sentencia judicial- de demolición de las construcciones con el fin de devolver los terrenos a su estado original, sigue aún sin ser ejecutada una decisión sobre la que pesa la duda de los beneficios y los perjuicios de su efectivo cumplimiento. Este artículo analiza el largo proceso judicial de un conflicto del que transcende en qué debe concretarse la protección de los espacios naturales

protegidos y cuya resolución suscita una reflexión sobre el auténtico significado del principio rector de conservación de la biodiversidad.

*Palabras clave:* Red Natura 2000; zona de especial protección para las aves (ZEPA), protección de espacios naturales; ordenación urbanística; ley singular.

#### ABSTRACT

The conflict of urban nature that has been affecting the Valdecañas island, located on the Tajo river, has not just seen the end. Sentenced in 2011 by the Superior Court of Justice of Extremadura and married in 2014 by the Supreme Court, in 2019 two pronouncements of the Constitutional Court have been added partially declaring the unconstitutionality of the law that gave legal coverage to a project of regional interest whereby some land was requalified to allow the construction of a luxury tourist complex. Despite the confirmation of the nullity of the project, because it affects a space of the Natura 2000, and the declaration - by court decision - of demolition of the constructions in order to return the land to its original state, it is still not executed a decision that weighs the doubt of the benefits / harms of its effective compliance. This article analyzes the long judicial process of a conflict in which it transcends in what the protection of protected natural spaces must be specified and whose resolution provokes a reflection on the true meaning of the guiding principle of biodiversity conservation.

*Keywords:* Natura 2000; Special Protection Area (SPA); protection of natural spaces; urban planning; singular law.

*Sumario:* 1. Introducción. 2. El caso de la isla del Embalse de Valdecañas: crónica judicial de un conflicto entre la ordenación urbanística y la protección de la biodiversidad: 2.1. Los hechos: la historia de la urbanización de unos terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000; 2.2. Las decisiones judiciales: las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura casadas por el Tribunal Supremo; 2.3. La reordenación legal de los terrenos comprendidos en la Isla de Valdecañas: a propósito de la (in)ejecución de la sentencia. 3. Una vuelta de tuerca: la constitucionalización del problema: 3.1. Las dos cuestiones de inconstitucionalidad elevadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura; 3.2. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. 4. Consideraciones finales.

## 1. INTRODUCCIÓN

Casi una década después de ser juzgado el asunto conocido como “Isla de Valdecañas” permanece aún hoy la incertidumbre sobre el cumplimiento de lo declarado judicialmente. A las dos sentencias de derribo que pesan sobre las edificaciones construidas en la isla de este embalse sobre el Tajo a su paso por Extremadura, adoptadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) en marzo de 2011 y ratificadas por el Tribunal Supremo en enero de 2014, le ha sucedido un interminable procedimiento de ejecución judicial alargado como consecuencia de las dificultades para fijar los términos en los que hacer efectivo el derribo del complejo turístico y la restitución de los terrenos a su estado original. La presentación por parte del Ejecutivo extremeño de un escrito de imposibilidad de ejecución de la sentencia, aún no resuelto, el desacuerdo irreconciliable de las partes para proponer diferentes modos de ejecutar las sentencias, el encargo de un informe medioambiental por parte del Alto Tribunal de la región, que no ha visto la luz hasta enero de 2019, explican el alargamiento del proceso para hacer efectivo un fallo cuyo cumplimiento se cuestiona a la luz de sus posibles efectos (beneficios o perjuicios) ambientales, económicos y sociales. El último hito en esta insoluble historia judicial tiene por protagonista al TSJEx al plantear, en abril de 2019, una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley extremeña que en 2011 legalizó lo construido ilegalmente. Y aunque el Tribunal Constitucional ha dictado ya sentencia (anulando la reforma que daba cobertura legal al complejo turístico sobre la base argumental de que no se puede edificar en la Red Natura 2000), el TSJEx sigue sin resolver definitivamente sobre los términos en los que ejecutar sus dos sentencias (cuándo, cómo y de qué forma). Se abrirá entonces también otro largo procedimiento sobre quién responde (promotores, Junta de Extremadura, ayuntamientos) y cómo hacer frente a los costes del derribo (indemnizaciones a los propietarios afectados incluidas) que supondrá devolver el territorio de la isla a su estado original.

El asunto descrito no es ni extraño, ni extraordinario, ni mucho más grave, ni muy distinto de otros casos resueltos por la justicia española en los que a través de la aprobación de una concreta ley se ha pretendido alterar el régimen jurídico de los espacios protegidos. En los últimos cinco años, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de distintas leyes autonómicas que pretendían promover construcciones en suelo protegido<sup>1</sup>. El recurso a la vía legislativa, mediante la aprobación de leyes singulares que inciden sobre instrumentos urbanísticos y de ordenación territorial, para superar fracasos judiciales de los ejecutivos autonómicos, que han autorizado proyectos urbanísticos que inciden en la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección, es un fenómeno de sobra conocido por la doctrina constitucional<sup>2</sup>.

Tampoco es una novedad, ni está fuera de lo normal o es infrecuente, que se dilate la ejecución de las sentencias dictadas por las salas de

---

1 En particular, entre estos pronunciamientos cabe resaltar tres asuntos relacionados con la realización de proyectos (una instalación de tratamiento de residuos, una urbanización y una estación de esquí alpino) en suelos no urbanizables de distinta categoría. En el caso *Santovenia de Pisuegra* (STC 129/2013), se declaró inconstitucional la reserva de ley establecida en la legislación de ordenación del territorio de Castilla y León para aprobar los “proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés”, figura que se aplicaba al proyecto *Santovenia* en la misma ley. En el caso *Ciudad del Medio Ambiente* (STC 203/2013), en una ley general se planificaba una actuación urbanística, reclasificando el suelo afectado, estableciendo los sistemas generales, los equipamientos y los demás aspectos con el grado de detalle que cabría observar en un plan parcial. En el caso *Fuentes Carrionas* (STC 50/2015), se aprueba una ley para posibilitar estaciones de esquí en un parque natural tras la anulación judicial de la reforma del planeamiento realizada con el mismo objeto. Al respecto, puede verse: Fernando López Ramón, *Conservar el patrimonio natural* (Madrid: Editorial Reus, 2019), 97-120; Omar Bouazza Ariño, “El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador. (La STC 203/2013, de 5 de diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)”, *Revista Vasca de Administración Pública* 99-100 (2014): 703-718; J. M. Díaz Lema, “El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio”, *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 39 (2013): 62-73.

2 La evolución que ha experimentado la jurisprudencia constitucional en relación con la utilización de las leyes singulares ha sido objeto de numerosas reflexiones sobre la aceptación y control de esta técnica por administrativistas y constitucionalistas. Entre estos muchos trabajos puede consultarse: Fernando López Ramón, *Conservar el patrimonio natural...*; Bouazza Ariño, “El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador...”; Renè Javier Santamaría Arinas, “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español”, *Revista de Administración Pública* 193 (2014): 165-195; José Antonio Montilla Martos, “Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 104 (2015): 269-295; Patricia Rodríguez Patón, “La ‘ley singular’ como categoría de acuñación jurisprudencial: una nueva aproximación a su particular significado y problemática”, *Revista de Derecho Político*, 99 (2017): 167-197.

contencioso-administrativo. Los casos son especialmente numerosos en el ámbito del urbanismo y del medio ambiente. Los privilegios de los que goza la Administración en materia de ejecución de sentencias se apuntan como los detonantes de lo defectuoso e ineficaz que resulta nuestro sistema contencioso-administrativo cuando se trata de cumplir los fallos judiciales, hasta el punto de que la Administración puede demorar la ejecución o incluso evitar llevarlos a cabo<sup>3</sup>.

Ahora bien, la tutela jurisdiccional no es efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. Así lo tiene reconocido nuestro Tribunal Constitucional al advertir que la ejecución de las sentencias forma parte de la tutela judicial efectiva ya que, en caso contrario, “las decisiones judiciales y los derechos que en ellas se reconocen no serían más que meras declaraciones de intenciones y, por tanto, no estaría garantizada la efectividad de la tutela judicial” (STC 202/1998, de 14 de octubre, FJ 2). No basta, pues, con la declaración sino que se necesita, también, la realización plena y efectiva del contenido del fallo como exigencia del Estado de Derecho<sup>4</sup>. La propia Constitución Española establece la obligación de cumplimiento de las resoluciones judiciales, así como la obligación de colaborar en la ejecución de las mismas (artículos 117.3 y 118). En este sentido, el régimen de ejecución de sentencias pone a disposición

---

3 En este sentido, tiene escrito Jorge Pérez Alonso que “los privilegios que de iure y de facto se otorgan a la Administración sobre la base de un presunto interés público (...) excede con creces de lo tolerable y en muchas ocasiones el llevar a efecto el fallo de una sentencia parece transmutarse en un duelo entre Administración y órgano judicial con el único objeto de dilucidar cuál de ambos se parece más al Santo Job”, en “La ineficacia del sistema de ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo: reflexiones a raíz de la legislación, la jurisprudencia. La realidad cotidiana: ejemplos prácticos de modelos de ‘inejecución’ de sentencias”, *Revista General de Derecho Administrativo* 40 (2015). [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=416638](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416638). Sobre las dificultades de la ejecución forzosa de las sentencias que condenan a la Administración, puede verse Andrés Betancor, “Inejecución de sentencias que condenan a la Administración a desplegar una actuación dirigida a la realización de un derecho subjetivo. El caso de la reintroducción del castellano como lengua vehicular en la enseñanza catalana”, *Revista de Administración Pública* 201 (2016): 145-177.

4 Betancor, “Inejecución de sentencias que condenan a la Administración a desplegar una actuación dirigida a la realización de un derecho subjetivo...”, 147-149. Refiere una evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la ejecución de sentencias en el ámbito contencioso Pérez Alonso, “La ineficacia del sistema de ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo: reflexiones a raíz de la legislación, la jurisprudencia...”.

de los jueces y tribunales poderes amplios en orden a lograr su cumplimiento<sup>5</sup>.

Una década después de haber dictado sentencia sobre el asunto “Isla de Valdecañas” pesa aún hoy la incertidumbre sobre el cumplimiento efectivo de lo declarado judicialmente. En las páginas que siguen se cuenta la larga historia, aún por concluir, de un conflicto en el que una vez más el urbanismo pugna con el medio ambiente y, con ello, los argumentos económicos con los valores ecológicos<sup>6</sup>. El final feliz no puede ser otro que alcanzar un acuerdo que permita un desarrollo sostenible de la zona.

## 2. EL CASO DE LA ISLA DEL EMBALSE DE VALDECAÑAS: CRÓNICA JUDICIAL DE UN CONFLICTO ENTRE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

### 2.1. LOS HECHOS: LA HISTORIA DE LA URBANIZACIÓN DE UNOS TERRENOS PERTENECIENTES A LA RED NATURA 2000

En abril de 2007, el Gobierno de Extremadura aprobaba el proyecto de interés regional (PIR) “Marina Isla de Valdecañas”, consistente en la construcción de un complejo turístico en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (Cáceres), en una isla de 134,5 hectáreas de superficie existente en la presa de Valdecañas, que está integrada en la zona especial de protección de aves (ZEPA) denominada “Embalse de

---

5 El artículo 108 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, habilita al Tribunal para, en caso de incumplimiento de realizar una determinada actividad, proceder a: 1) ejecutar la sentencia a través de sus propios medios; 2) ejecutar la sentencia requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas; “adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido”; y 4) ejecutar de manera subsidiaria con cargo a la Administración condenada. Sobre los límites e insuficiencias de la regulación de la ejecución forzosa de las sentencias puede verse Betancor, “Inejecución de sentencias que condenan a la Administración a desplegar una actuación dirigida a la realización de un derecho subjetivo...”, 167-170.

6 Fernando López Ramón, *Política ecológica y pluralismo territorial (Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad)* (Madrid: Marcial Pons, 2009).

Valdecañas”, así como en una masa de agua declarada de lugar de importancia comunitaria “Márgenes de Valdecañas”<sup>7</sup>. En concreto, la finalidad del proyecto de interés regional era la construcción, en esa superficie, de dos hoteles de 150 habitaciones, 250 bungalós, 310 viviendas unifamiliares y cinco viviendas en parcelas de 2.000 m<sup>2</sup>. Además, se instalarían equipamientos deportivos y de ocio (un campo de golf de 18 hoyos; pistas de tenis, squash, pádel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, marina seca, playa artificial, pesca, campo de fútbol y atletismo y pistas deportivas), se construiría una carretera de acceso de 1.800 metros, así como requeriría una planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; la electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y un dique para la formación de una playa artificial.

Mediante el Decreto 55/2007, de 10 de abril, se recalificaban los terrenos para permitir la construcción del complejo turístico<sup>8</sup>, y en agosto

---

<sup>7</sup> La importancia que la Red Natura 2000 tiene en Extremadura se desprende de sus dimensiones, llegando a representar en la actualidad - en un largo proceso de construcción que se inicia en 1989- el 30,3% de la superficie regional (1.264.288 ha). Esta Red está integrada por 71 Zonas de Especial Protección para las Aves, ZEPAs, (1.102.741,9 ha, 26,5% de la región), y 89 Lugares de Importancia Comunitaria, LICs, (934.118,8 ha, 22,4% de la región). La Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, contiene la regulación propia y específica relativa al régimen jurídico de las zonas de la Red Natura 2000, fundamentalmente en cuanto a lo que se refiere a la declaración, medidas de conservación y régimen de evaluación de actividades en zonas integrantes en la Red. Las previsiones de esta Ley están desarrolladas y completadas por el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, que precisa cuestiones concretas en cuanto al reconocimiento y protección de los lugares que integran la Red. A este respecto puede mi trabajo publicado en el número 32 de este mismo Anuario con el título “La protección de las aves silvestres en Extremadura en el contexto estatal y europeo de conservación de los espacios naturales”.

<sup>8</sup> Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, S. A., consistente en la reclasificación y ordenación de terrenos situados en Isla Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas, en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo.

La figura de los proyectos de interés regional, prevista en la legislación autonómica, acoge categorías jurídicas distintas que suponen el traslado o reasignación competencial del ámbito municipal al autonómico, de tal manera que la comunidad autónoma asume, por razones de interés regional, en unos casos, la construcción y gestión de una obra pública; en otros casos, se trata de operaciones típicamente urbanísticas caracterizadas por razones sociales o de otra naturaleza que justifican la gestión autonómica. Estos procedimientos han devenido una experiencia polémica, sobre todo aquellos que tienen por objeto una actuación urbanística, tal y como evidencia José Manuel Díaz Lema, “Los proyectos regionales: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos núms. 3869/2010; 4543/2010;

de ese mismo año comienzan unas obras que muy pronto reciben las primeras protestas por daños al medio ambiente de la zona, unas denuncias que acaban canalizándose en la presentación, en este mismo año, por parte de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX) de un recurso ante el TSJEx, al que se añadirá otro interpuesto contra el mismo proyecto por la asociación Ecologistas en Acción.

Los acontecimientos que se suceden después, y de los que vamos a dar debida cuenta, muestran el tortuoso proceso para hacer cumplir un fallo y, de esta forma, devolver a la legalidad los terrenos comprendidos en la Isla de Valdecañas. Los hechos principales pueden resumirse sumariamente en los siguientes. El 9 de marzo de 2011, el TSJEx declara ilegal el proyecto de interés regional que permitió construir el complejo turístico y ordena que los terrenos que ocupa sean restituidos a su estado primigenio. El 29 de enero de 2014, el Tribunal Supremo falla en los mismos términos que el TSJEx. En este mismo año, transcurrido el plazo concedido por el TSJEx para ejecutar voluntariamente la sentencia, la Junta de Extremadura presenta un escrito en el que pide que se le exima de su cumplimiento aduciendo imposibilidad material con los argumentos de que los gastos económicos y los impactos ambientales serían mayores si se demuele lo construido que manteniéndolo. Se invoca, además, que la calidad paisajística de la zona ha mejorado gracias al proyecto, así como otras razones socioeconómicas que justificarían la inejecución de la sentencia y dejar las cosas “tal y como están”. El Ejecutivo regional propone, por ello, derribar solo una parte del completo turístico (lo que quedó a medio construir tras las sentencias) y respetar las construcciones e instalaciones en uso, además de un catálogo de una treintena de medidas para reducir la huella humana sobre el medio ambiente de la zona (como crear un centro de interpretación sobre la ZEPA, habilitar un

---

4066/2010 (Asunto ‘Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo’, Logroño)”, *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 36 (2013): 62-74.



observatorio de grullas o instalar una planta solar fotovoltaica). Las asociaciones ecologistas, por su parte, exigen el cumplimiento de las sentencias en sus justos términos no considerando más escenarios posibles que la demolición completa y la restauración ambiental de la isla.

Ante el escrito de imposibilidad de ejecución de las sentencias presentado por el Gobierno regional, y el desencuentro de las partes en las vistas celebradas para tratar de llegar a un acuerdo sobre la mejor manera de ejecutar el fallo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx encarga, en marzo de 2015, a la Estación Biológica de Doñana, entidad adscrita al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), un informe con el fin de dar respuesta a cuestiones clave sobre el complejo y su futuro. En enero de 2019 se conoce el contenido del informe, se abre un periodo para que las partes puedan presentar alegaciones, se cuestiona y se aclara el contenido del informe pericial, se celebra una vista con todas las partes; actuaciones todas ellas dirigidas a ayudar al Tribunal regional a adoptar una decisión, entre un amplio abanico de posibilidades, para dar cumplimiento a lo por él sentenciado. Y, entre tanto, este mismo Tribunal plantea una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley extremeña que en 2011 legalizó lo construido ilegalmente. En noviembre de 2019, el Tribunal Constitucional anula la reforma que daba cobertura legal al complejo urbanístico fundamentada en el principio de que no se puede edificar en la Red Natura 2000. Así las cosas, el asunto regresa a la casilla de salida y el TSJEx vuelve a encontrarse ante el hecho de tener que resolver el incidente de inejecución de derribo presentado por el Gobierno regional.

## 2.2. LAS DECISIONES JUDICIALES: LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA CASADAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO

### *A. La declaración de nulidad del Decreto extremeño 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba el proyecto “Marina Isla de Valdecañas”*

La Sentencia núm. 195/2011, de 9 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y recaída en el recurso interpuesto por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX), declaró la nulidad del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de interés regional (PIR) “Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas” (promovido por la mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A.), por no ajustarse al ordenamiento jurídico. Asimismo, la sentencia ordenó la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto. En la misma fecha, la Sala dictó, también, la Sentencia núm. 196/2011, de idéntico contenido a la anterior, en respuesta al recurso interpuesto contra el mismo proyecto por la asociación Ecologistas en Acción.

El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura consideró nulo el Decreto sobre la base de que los proyectos de interés regional requieren para su validez la concurrencia de un objetivo de los establecidos en la de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, además de una declaración de su necesidad de interés regional y de una declaración de la utilidad pública o interés social de aquel objetivo. En efecto, los motivos que justifican la nulidad de la disposición gubernamental controvertida se concretan en los tres siguientes. El primero, porque el proyecto de interés regional no quedaba amparado en ninguno de los concretos objetivos que podrían legitimarlo, conforme al artículo 60 de la Ley. El segundo, porque faltaba la motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y, lo que es más decisivo a los efectos de la naturaleza del proyecto de interés regional

aprobado, de la oportunidad de recalificar unos terrenos de especial protección como suelo urbanizable. El tercero, en fin, por infringir la prohibición de reclasificar un terreno clasificado por el planeamiento urbanístico como no urbanizable de especial protección. Y es que, los terrenos afectados por el proyecto estaban integrados en la Red Natura 2000 y sometidos, por ello, a un régimen de especial protección por la legislación sectorial, que los califica como suelo no urbanizable de especial protección, añadiendo la Sala que esa clasificación es de configuración legal e indisponible para el planificador.

Además de declarar nulo de pleno derecho el mencionado Decreto, y el proyecto de interés regional que en el mismo se aprueba, por no estar ajustados al ordenamiento jurídico, el Tribunal regional ordena la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación del proyecto “Marina Isla de Valdecañas”.

#### *B. La ratificación de la ilegalidad del proyecto “Marina Isla de Valdecañas”*

En enero de 2014, el Tribunal Supremo confirmó las sentencias del TSJEx que declaraba la nulidad del proyecto de interés regional “Marina Isla de Valdecañas”, mediante la sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2419/201, siendo ponente don Eduardo Calvo Rojas, que confirma la sentencia del TSJEx núm. 561/2007, de 9 de marzo de 2011; y la sentencia de 29 de enero de 2014, dictada en el recurso 2940/2011, siendo ponente don José Suay Rincón, que confirma la sentencia del TSJEx núm. 195/2011, de 9 de marzo de 2011.

Los dos fallos del Tribunal Supremo, con el mismo objeto y la misma pretensión aunque distintos actores promotores de los recursos, ratifican la ilegalidad del proyecto declarado por el TSJEx y ordenan el derribo de lo ya construido y la reposición de los terrenos a la situación anterior sobre el argumento, recogido en la jurisprudencia, de que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial es preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como

suelo urbanizable. En ambos pronunciamientos, el Tribunal resume de forma clara, interpreta y estructura en cuatro motivos fundamentales los términos en que se había pronunciado el TSJEx. Tomando los argumentos de la primera de las sentencias citadas (a los que se remite y reproduce *in totum* la segunda), cabe sistematizar la decisión judicial como sigue.

En primer lugar, se señala que el proyecto de interés regional (PIR) no atiende al cumplimiento del objetivo propio de estos instrumentos conforme a su normativa aplicable (la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura), y no es de aplicación la normativa posterior que la modifica (la Ley 9/2010, de 18 de octubre, incluye expresamente este tipo de proyectos de forma específica). En este sentido, el Tribunal Supremo recuerda que las sentencias deben dictarse conforme a la legislación aplicable al momento de producción del acto objeto de recurso (Fundamento octavo).

En segundo lugar, se incide en el hecho de que el proyecto de interés regional no justifica debidamente su utilidad pública, el interés regional y la protección medioambiental que dispensa, justificación que se ve cercenada por la falta de un “estudio completo y exhaustivo, acorde a la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice revitalizar” y sobre en qué medida el proyecto puede contribuir al desarrollo y creación de riqueza en la zona, sobre todo cuando se trata de su declaración de interés regional y de la necesidad de transformar un suelo especialmente protegido por sus valores naturales como es la ZEPA de Valdecañas. Concluye el Tribunal que “existe la más absoluta falta de motivación del interés regional, de la utilidad pública y, de lo que es más decisivo, a los efectos de la naturaleza del proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizables” (Fundamento décimo).

En tercer lugar, se advierte que la reclasificación del suelo no urbanizable de protección que comporta el proyecto de interés regional es contraria a la normativa básica estatal y a la europea. Frente a las alegaciones de los recurrentes que defienden que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial, el Tribunal Supremo argumenta que la normativa estatal de carácter básico puesta en relación con la normativa comunitaria europea sobre protección ambiental “deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedora de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección”. Añade el Alto Tribunal que aun cuando no concurre esta sujeción formal a un régimen especial de protección también “es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 de la Ley 9/1998” (Fundamento noveno).

En cuarto lugar, se destaca que el estudio de impacto ambiental realizado sobre el proyecto de interés regional no incluye el estudio de alternativas exigido por la normativa aplicable y su omisión comporta la nulidad según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. La falta de alternativas no consiste, según el Tribunal, en la ausencia formal de este epígrafe en la declaración de impacto ambiental “sino, de forma más sustantiva, lo que la sentencia pone de manifiesto es la falta de un análisis real de posibles alternativas, esto es, de un estudio que permita un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el proyecto... no se han estudiado ni valorado otras posibles alternativas, como si solo fuera atendible el proyecto en la forma propuesta por la promotora”(Fundamento quinto).

### 2.3. LA REORDENACIÓN LEGAL DE LOS TERRENOS COMPRENDIDOS EN LA ISLA DEL EMBALSE DE VALDECAÑAS: A PROPÓSITO DE LA (IN)EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Trascurrido el plazo de ejecución voluntaria de la sentencia, y pese a las decisiones judiciales del Tribunal Supremo, el papel del TSJEx recobra protagonismo en el asunto, pues, es este órgano judicial, su Sala de lo Contencioso-Administrativo, el competente para responder, de un lado, a la petición de las organizaciones ecologistas ADENEX y Ecologistas en Acción de que se ejecute completamente la sentencia, y, de otro, al incidente de ejecución presentado por la Junta de Extremadura.

Las dificultades que en relación con la ejecución de la sentencia plantea el Gobierno regional (fundamentalmente económicas, pero también ambientales), junto a la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes para cumplir el fallo de forma satisfactoria para todas, conducen al TSJEx a pedir un informe pericial para conocer el impacto ecológico del complejo urbanístico en la Isla de Valdecañas. La Sala se replantea ahora, desde los postulados del principio de proporcionalidad, las consecuencias de la ejecución de las sentencias en sus estrictos términos, atendiendo a la cuantía de los costes de demolición y a los posibles daños que se pueden causar a la ZEPA como consecuencia de la misma.

#### *A. El incidente de inejecución del derribo planteado por la Junta de Extremadura*

El Ejecutivo extremeño sostiene una imposibilidad material basada en que los gastos económicos y los impactos ambientales serían mayores si se demuele lo construido en vez de mantener el proyecto. Aduce, asimismo, que el proyecto ha contribuido a conservar mejor el espacio, aumentando la población de aves de la ZEPA y el número de arbolado autóctono, y la calidad del paisaje de la zona. Son estas las razones que llevan al Gobierno regional a plantear un “incidente de ejecución” de la

sentencia<sup>9</sup>. Y es que, en tanto no conste en auto la plena ejecución del fallo, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa habilita a las partes (la Administración, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo) para promover cuestiones incidentales en orden a decidir cuantas cuestiones se planteen en la ejecución y en especial sobre: a) el órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones; b) el plazo máximo para su cumplimiento, en atención a las circunstancias que concurran; c) los medios con que ha de llevarse a efecto y el procedimiento a seguir. Todas estas cuestiones en relación con la efectiva ejecución de la sentencia deben ser resueltas por el Tribunal mediante auto.

Esta nueva situación lleva al TSJEx a reunir y escuchar nuevamente a las partes implicadas en el proceso judicial en comparecencia, celebrada a principios de octubre de 2014, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo para aportar informes en defensa de sus respectivos argumentos, a la vista de los cuales el Alto Tribunal extremeño pueda resolver. Con la celebración de esta vista el órgano judicial pretende que, de algún modo, Junta de Extremadura, ayuntamientos, entidad mercantil y organizaciones ecologistas lleguen a un acuerdo sobre el futuro del proyecto urbanístico y el modo de ejecutar las sentencias, ya sea la aceptación de que la demolición completa del complejo turístico no se puede ejecutar por razones materiales, ya sea encontrar la forma para restituir los terrenos a su estado anterior. Sin embargo, el desencuentro entre las partes es tenaz y la propuesta de derribo parcial planteada choca con la petición de demolición completa.

### *B. La (in)decisión del Alto Tribunal extremeño: sobre el valor de los informes*

a) En 2015, el TSJEx encarga un informe medioambiental a la Estación Biológica de Doñana, centro dependiente del Consejo Superior de

---

<sup>9</sup> Los artículos 103 a 113 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa recogen los términos en que se debe realizar la ejecución de sentencias. En concreto, el artículo 109 de esta Ley regula el incidente de ejecución.

Investigaciones Científicas (CSIC), planteándole catorce cuestiones clave en relación con el impacto ecológico del complejo urbanístico en la Isla de Valdecañas. Tras más de dos años de investigación, en enero de 2019 los científicos de la Estación de Doñana entregaban un trabajo de más de 1.100 folios en el que no resultan contundentes las conclusiones y en el que no llega a ofrecerse una respuesta taxativa a la problemática tratada. Así se pone de relieve en los distintos titulares de prensa que abren los periódicos regionales de esos primeros días del mes de enero. Por citar algunos: “El informe de la Estación Biológica de Doñana para el TSJEx cree que lo mejor es cerrar el resort y restaurar la zona, pero desaconseja devolverla a su estado originario” (HOY); “El informe del CSIC sobre el futuro del resort enclavado en este embalse apuesta por su derribo, pero deja algunas puertas abiertas” (El periódico de Extremadura); “Peritos de Estación Biológica de Doñana defienden la demolición parcial Valdecañas” (RegiónDigital.com); “Ecologistas pedirán al tribunal el derribo del complejo, y los propietarios defienden que el informe no es concluyente y señala que la demolición también causaría un gran impacto” (El Diario).

El informe de la Estación Biológica de Doñana asegura que el derribo “causaría un impacto ambiental notable”. Pero afirma también que mantener el complejo causa un impacto mucho mayor (“Mantener el complejo en su estado actual no puede considerarse en modo alguno una medida de conservación, sino la opción más perjudicial para la ZEPa solo superada por el detrimento que causaría terminar de ejecutar el PIR”). La opción más beneficiosa, apuntan los científicos del CSIC, es la restauración ambiental de la isla. El final del aprovechamiento humano actual es un requisito básico para mejorar el hábitat de la zona, que según se apunta en otra parte de su informe, “antes de las obras, no destacaba por su calidad ambiental en comparación con otros hábitats terrestres abundantes en el entorno de la ZEPa”.

Según la Estación Biológica de Doñana, la construcción del complejo turístico ha impactado negativamente sobre la biodiversidad del lugar.



“Ha causado –detallan– la pérdida de hábitats en la isla para un tercio de las especies de aves terrestres invernantes y para la mitad de las reproductoras”. Sin embargo, no ha motivado un descenso de la población de aves acuáticas, aunque sí ha cambiado el comportamiento de algunas de estas especies. El informe pericial también advierte que “el restablecimiento de la isla a su estado originario, entendido como la recreación exacta de las condiciones físicas y biológicas que tenía en el año 2006, cuando aún no había empezado a levantarse el complejo, produciría un perjuicio ambiental mayor que un proyecto de restauración ecológica que partiese de la situación actual”.

La ambigüedad, los errores de algunos datos o la falta de contundencia de algunos de los argumentos utilizados en el informe, circunstancias puestas de manifiesto en alegaciones formuladas por las partes, han llevado a los propios científicos de la Estación de Doñana a elaborar unas aclaraciones al mismo. En esencia, las conclusiones no varían y se sigue sosteniendo que es más perjudicial el mantenimiento de la obra que la demolición.

b) Por otra parte, en el marco del trámite de formulación de alegaciones por las partes, en marzo de 2019, la Consejería de Medio Ambiente solicita al Consejo Consultivo Económico y Social (CES) de Extremadura un informe “sobre las consecuencias de la desinversión en grandes proyectos e instalaciones de ocio en las que se incluyan segundas residencias”. Las consideraciones que este órgano consultivo del gobierno regional, formado por los agentes económicos y sociales de la región<sup>10</sup>, formula ante la cuestión planteada parten de la consideración de los valores medioambientales dignos de ser contemplados y protegidos para llegar a concluir que: por un lado, el proyecto turístico y residencial ha tenido un “impacto favorable en toda la zona, tanto desde el punto de

---

<sup>10</sup> Creado por la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Consejo Económico y Social de Extremadura está integrado por veinticinco miembros en representación de las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, el sector agrario, los usuarios y consumidores, el sector de la economía social, la Universidad, las cajas de ahorro de ámbito regional y el Consejo de la Juventud.

vista económico como de generación de empleo y de fijación de la población en el territorio”; por ello, por otro lado, sostiene que ejecutar la sentencia (esto es, derribar el complejo asentado sobre la Isla de Valdecañas) solo tendría consecuencias negativas para la zona así como para la propia comunidad autónoma.<sup>11</sup>

El Dictamen sostiene que “no hay datos concluyentes” del daño ambiental, así como que deben tenerse en cuenta los efectos socioeconómicos beneficiosos del proyecto, de tal suerte que el derribo sería lo más perjudicial para la región. De forma muy sumaria las conclusiones a las que llega el Consejo Económico y Social extremeño se concretan en las siguientes consideraciones. Se apunta, en primer lugar, que faltan datos que acrediten que la actuación urbanística ha incidido negativamente en la Isla de Valdecañas en relación con la situación medioambiental preexistente. Por el contrario, los datos de empleo, de generación de recursos y de población muestran “la influencia beneficiosa” que el complejo ha tenido en los dos municipios afectados. En segundo lugar, se invoca la necesidad de mantener un equilibrio entre la protección de los ecosistemas con el desarrollo del territorio (“los valores medioambientales también deben constituir un elemento de progreso económico y social”), y se propugna un desarrollo sostenible en el que “la ecología sea un aliado y no un adversario”. En este sentido se cuestiona si es posible de facto que se pudiera revertir a la situación original y el efecto medioambiental que la demolición conllevaría, pues cualquier actuación sobre un territorio supone un impacto ambiental. En tercer lugar, advierte que la defensa de los valores ambientales no puede hipotecar la estrategia de desarrollo de nuestra región, y ello porque se estima que la magnitud del daño medioambiental de la puesta en funcionamiento del “Complejo Marina de Valdecañas” resulta menor que la que puede producirse sobre “las posibilidades de las poblaciones que con su presencia y trabajo han posibilitado la evolución y el sostenimiento de los ecosistemas que deseamos

---

<sup>11</sup> *Dictamen 3/2019 sobre las consecuencias de la desinversión en grandes proyectos e instalaciones de ocio en las que se incluyan segundas residencias*, aprobado el 23 de abril de 2019.

proteger.” En cuarto lugar, estrechamente conectada con la idea anterior, se destaca el coste económico que supondría la reversión de los terrenos a su estado original, o en su caso una rehabilitación, así como los derivados de las indemnizaciones a inversores y propietarios que serían millonarios “y lastraría otras inversiones”. Para, en definitiva, llegar a concluir que “la reversión a la situación previa tendría un mayor impacto negativo que el que se pretende corregir vía ejecución de sentencia, siendo deseable que la resolución definitiva sea compatible, e incluso favorezca, un desarrollo equilibrado de la zona.”

### 3. UNA VUELTA DE TUERCA: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROBLEMA

En el marco del conflicto jurídico de ejecución de las sentencias de derribo de la Isla de Valdecañas, y aunque sin consecuencias directas para dilucidarlo, el TSJEx solicita al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la ley extremeña que en 2011 legalizó el proyecto de interés regional declarado ilegal por sentencia judicial. El planteamiento de dos cuestiones de inconstitucionalidad al respecto abre un procedimiento paralelo, estrechamente vinculado con la controversia en juego, aunque en principio no afecta al incidente de ejecución o no de la sentencia de demolición, pues, la nulidad que se derivaría, en su caso, de la declaración de inconstitucionalidad de la ley cuestionada no puede afectar a procesos judiciales en los que haya recaído una resolución firme<sup>12</sup>.

---

12 El artículo 40 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece que: “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”. Previsión que viene a desarrollarse lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución Española (“La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”). Según advierte la doctrina constitucional, principio de seguridad jurídica reclama que la declaración de inconstitucionalidad solo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos

### 3.1. LAS DOS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ELEVADAS POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA

En abril de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura eleva dos cuestiones de inconstitucionalidad (las núms. 2560-2019 y 2561-2019) al Tribunal Constitucional con un objeto idéntico: la expresión de las dudas de este órgano jurisdiccional con respecto al ajuste a la Constitución Española de dos preceptos legales autonómicos: en primer término, el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo-; y, en segundo término, por la disposición adicional única de esta última norma legal.

Estos dos preceptos legales sobre los que se plantea la duda de su constitucionalidad fueron modificados por la Asamblea extremeña veinte días después de que el TSJEx dictara su primera sentencia en la que consideraba nulo e ilegal el proyecto de interés regional Isla de Valdecañas y obligaba a devolver los terrenos al estado original. En la propia exposición de motivos de la ley por la que se opera la modificación se hace referencia a “los recientes pronunciamientos judiciales han venido a plantear algunas consideraciones acerca del contenido regulador de la vigente redacción del artículo 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”. De esta suerte, la modificación de estos dos preceptos legales tiene por fin regularizar la situación urbanística de la Isla de Valdecañas.

---

administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9). Sobre los efectos en el tiempo de la declaración de inconstitucionalidad y su modulación, puede verse Jesús Ignacio Pascual Martín, “Una propuesta de modulación de los efectos ex tunc de las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos a la vista de la doctrina prospectiva del Tribunal Constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública* 115 (2019): 103-149.

### 3.2. LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De las dos resoluciones constitucionales dictadas para resolver las dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, la verdaderamente clave es, sin duda, la STC 134/2019, de 13 de noviembre, puesto que la STC 152/2019, de 25 de noviembre, es absolutamente tributaria de aquella. En efecto, la STC 134/2019 declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 –en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo-, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del art. 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

#### *A. La resolución clave: la STC 134/2019, de 13 de noviembre*

La STC 134/2019, de 13 de noviembre, que estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019, tiene como ponente al magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, y cuenta con el voto particular discrepante del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

Por un lado, el Alto Tribunal declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del artículo 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 –en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo-, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del artículo 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental. En este sentido, la sentencia reconoce el alto valor ecológico de los terrenos Red Natura 2000 que la propia legislación –europea y nacional– de la naturaleza concede a estos espacios, de donde colige que

estos terrenos “deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)”. De tal suerte que “[p]odrá haber terrenos no integrados en la red y que también tengan un alto valor ecológico —como es el caso de los espacios naturales protegidos—, pero indiscutiblemente los incluidos en aquella lo tienen en un grado superior al que se presupone a todo el suelo rural, razón por la que deben permanecer en una situación urbanística compatible con el régimen de especial protección derivado de la legislación sectorial ambiental” (FJ 4).

Por otro lado, se desestima la eventual inconstitucionalidad de la disposición adicional única de la meritada Ley 9/2011, que establece un procedimiento de homologación de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio ya existentes para ajustarlos a la nueva legalidad rectora de ambas materias. Considera el Tribunal Constitucional a este respecto que esta segunda norma cuestionada no constituye una ley singular mediante la que se pretenda eludir la ejecución de las meritadas Sentencias de 9 de marzo de 2011 del Tribunal Superior de Justicia extremeño, ya que, al referirse, “en abstracto”, a los instrumentos de “ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley”, “no se trata de una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia” en el proyecto de interés regional de la Isla de Valdecañas. Sobre esta base, concluye la Sentencia reseñada “que, más allá de un juicio de intenciones sobre los móviles del Legislador autonómico, que no nos corresponde valorar (...), y de que los actos de homologación serán ilegítimos si son el resultado de la aplicación de preceptos inconstitucionales y, por consiguiente, anulados por este Tribunal (...), la disposición adicional única de la Ley 9/2011 no vulnera los arts. 24.1, 117 y 118 CE”.

*a) A propósito de las leyes singulares*

En relación con la cuestionable calificación de “ley singular” que merece la ley objeto del proceso, el Tribunal Constitucional se pronuncia de forma contundente excluyendo esta figura en este caso. Ya anunciábamos en la introducción de este trabajo que no es infrecuente la aprobación de leyes que agotan su contenido y eficacia en supuestos de hecho concretos y singulares<sup>13</sup>. En la sentencia que reseñamos, el Alto Tribunal aprovecha para recordar y argumentar al respecto sobre la base de su doctrina consolidada en relación con la constitucionalidad de esta técnica normativa (FJ 5).

Comienza afirmando el Tribunal que las leyes singulares, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución para, a reglón seguido, proceder a recordar la tipología de estas leyes identificadas por la doctrina constitucional. La clasificación a este respecto es triple, distinguiendo entre: i) la ley autoaplicativa, para aludir “a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto” (supuesto analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio); ii) la ley “de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida” (caso de la norma examinada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre); y iii) la ley dictada “en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro” (el supuesto de la STC 203/2013, de 5 de diciembre).

Partiendo de esta categorización, el Tribunal Constitucional llega a concluir que en el asunto Isla de Valdecañas “no nos hallamos ante ninguno de los casos de ley singular identificados en nuestra jurisprudencia”, exponiendo a continuación los argumentos que le llevan a tal conclusión. En primer lugar, se descarta incluirla en la categoría de norma

---

<sup>13</sup> Ver supra nota al pie número 2.

autoaplicativa por cuanto regula un determinado procedimiento (objeto, trámites, órgano competente, plazos, etc.) con arreglo al cual se dictará el acto administrativo que corresponda, aprobando o no la homologación. Por tanto, la ley no contiene una actividad ejecutiva de aplicación al caso concreto. Será el órgano administrativo competente (en este caso, la comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura) el que deba aplicar la norma a cada caso que se le plantee, dictando la correspondiente resolución.” En segundo lugar, se excluye la posibilidad de calificarla como singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, dada la pluralidad de sujetos legitimados para iniciar el procedimiento de homologación (ayuntamientos, consejero competente del gobierno regional o el promotor, en su caso), “cuya identidad no ha sido el factor determinante en la configuración de la norma”. En tercer y último lugar, no se trata de una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia con él, por el contrario, “respecto de los concretos instrumentos que pueden homologarse, la norma se refiere, en abstracto, a los de `ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley´, que podrán ser declarados conformes, si se aprueba la homologación, a los preceptos de la Ley 15/2001 que hubieran sido modificados, sea por la Ley 9/2011 `u otras reformas anteriores´. A este respecto, se debe señalar que, antes de la Ley 9/2011, la Ley 15/2001 ya había sido modificada por las Leyes 6/2002, de 27 de junio, y 9/2010, de 18 de octubre”.

#### *b) El voto particular*

Las razones por las que a juicio del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho debió haberse desestimado la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019 que resuelve la sentencia reseñada se construyen sobre las implicaciones que conllevan la inclusión de un terreno en la Red Natura 2000. Se discrepa en el voto particular sobre la necesaria calificación de estos espacios, que merecen una especial protección, como suelo rural especialmente protegido sobre los que no cabe llevar a cabo en ellos



actuaciones de transformación urbanista. Sostiene el magistrado al respecto que los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 pueden incluir extensas superficies de terreno, que muchas veces engloban los correspondientes municipios, como en la ZEPA del embalse de Valdecañas que engloba catorce núcleos de población. En consecuencia, “no puede decirse rotundamente que la declaración de esos terrenos como ZEPA lleve ineludiblemente a la clasificación como suelo rural del suelo en que esos municipios se asientan, pues es claro que es urbano, según el propio texto refundido de la Ley de suelo que considera suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (art. 12.3)”. Y sobre esta idea llega a concluir que “el efecto de la inclusión de estos núcleos en la delimitación de una ZEPA no puede ser impedirles todo crecimiento, de modo que junto a ese terreno urbanizado los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden incluir otros que permitan su paso a esa situación de urbanizado”.

*B. La STC 152/2019, de 25 de noviembre*

El contenido de la Sentencia constitucional 152/2019, de 25 de noviembre, es absolutamente tributario de la STC 134/2019, de 13 de noviembre. Esta segunda resolución que afecta a la normativa legal de reordenación de los terrenos de la isla de Valdecañas es mera aplicación de doctrina jurídica anterior, lo que justifica que haya sido dictada por la Sala Segunda del Alto Tribunal, habiendo contado como ponente con el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

El fallo de este pronunciamiento es doble. Por un lado, se declara extinguida por pérdida sobrevenida de objeto la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019 en relación con el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo-. Recordemos que este precepto ya había sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 134/2019,

quedando, por tanto, expulsado de nuestro ordenamiento jurídico y “dissipada la duda planteada” [FJ 3 a)]. Por otro lado, se desestima la impugnación de la disposición adicional única de la referida Ley 9/2011 mediante una mera remisión al FJ 5 de la STC 134/2019 en la medida en que existía una coincidencia objetiva en cuanto a los contenidos de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2560 y 2561 del año 2019.

#### 4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El futuro de la Isla de Valdecañas sigue siendo incierto. Una década después de ser sentenciado el asunto, las amplísimas repercusiones de naturaleza tanto económica como medioambiental han impedido (al menos hasta la fecha) la ejecución de unas resoluciones judiciales que conllevarían la reposición de los terrenos de la isla, tras el costosísimo derribo de la urbanización, a la situación anterior a la materialización del proyecto declarado ilegal.

La cuestión que se plantea en el asunto Isla de Valdecañas aquí narrado se formula en los términos de solventar si la inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de especial protección. Se trata, pues, de esclarecer si el régimen de protección al que están sujetos ciertos territorios determina o no su incompatibilidad con la transformación urbanística de los terrenos. La clasificación y la calificación que el planeamiento tenga asignada a los terrenos no es obstáculo para su inclusión en la ZEPA si concurren circunstancias que lo justifiquen; por el contrario, las determinaciones urbanísticas no constituyen un impedimento a la declaración del área como ZEPA en la medida en que se adopten las medidas necesarias para la conservación de las especies. Ahora bien, cuando unos terrenos están sujetos a algún régimen especial de protección sectorial es preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo urbanizable. En consecuencia, no se puede modificar la

planificación del espacio reduciendo la protección, igual que no se puede desclasificar urbanísticamente el suelo catalogado, considerando reglada su categorización como “no urbanizable protegido”. De esta suerte, los terrenos sujetos a algún régimen especial de protección están excluidos del desarrollo urbano. Así lo tiene declarado el Tribunal Supremo en reiterados pronunciamientos en los que sostiene que es preceptiva la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección de aquellos terrenos que están ubicados en una ZEPA (o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario) y afectan a la Red Natura 2000, destacando su carácter reglado y su directa exclusión del desarrollo urbano, así como su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección. Este criterio se aplica también cuando se trata de terrenos no sujetos formalmente a un régimen de protección especial, de manera que también sería preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable cuando fuera necesario salvaguardar sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, si se constata que concurren tales valores.

La legislación sobre suelo, aunque ya no se expresa en términos de clasificación urbanística, mantiene el principio de necesaria preservación de los valores ambientales que sean objeto de protección y de respeto a la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000. De esta suerte, la reclasificación como suelo urbanizable del suelo no urbanizable está sujeta al deber de motivación que acredite que han desaparecido las causas determinantes de la inicial clasificación. Así se recoge en la legislación básica que condiciona la desclasificación de espacios naturales protegidos con la existencia de cambios provocados en ellos por su evolución natural que lo justifiquen<sup>14</sup>. Esto es, solo una degradación natural irreversible del

---

14 El apartado 3 del artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Establece en este sentido que: “...sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de

espacio natural científicamente demostrada podría justificar su desclasificación. La concurrencia de “razones imperiosas de interés público de primer orden” permite a los Estado realizar desclasificaciones de las zonas de especial conservación, según la Directiva Hábitats (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres).

El análisis de las consecuencias derivadas de la declaración de nulidad del proyecto de interés regional de la Isla de Valdecañas y de la orden de derribo que pesa sobre las edificaciones construidas en su terreno suscita el inevitable debate sobre la necesidad de ponderar, al menos en este caso en concreto, los efectos y el alcance del fallo atendiendo a las circunstancias concurrentes y a los valores y principios presentes. Los casi diez años transcurridos sin que se hayan fijado aún los términos en los que cumplir la sentencia de demolición del complejo turístico así lo avalan. El principio de seguridad jurídica que reclama la intangibilidad de la decisión judicial puede también exigir, por razones de seguridad jurídica, tomar en consideración todos los intereses presentes para evitar generar perjuicios más graves.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias Aparicio, Flor. “La protección de las aves silvestres en Extremadura en el contexto estatal y europeo de conservación de los espacios naturales”. *Anuario de la Facultad de Derecho* 32, (2015-2016): 1-19.

Betancor, Andrés. “Inejecución de sentencias que condenan a la Administración a desplegar una actuación dirigida a la realización de un derecho subjetivo. El caso de la reintroducción del castellano como lengua vehicular en la enseñanza catalana”. *Revista de Administración Pública* 201 (2016): 145-177.

---

forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.”

Bouazza Ariño, Omar. “El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador. (La STC 203/2013, de 5 de diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)”. *Revista Vasca de Administración Pública* 99-100 (2014): 703-718

Díaz Lema, José Manuel. “El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio”. *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 39 (2013): 62-73.

“Los proyectos regionales: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos núms. 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010 (Asunto ‘Ecociudad en La Fonsalada y El Corvo’, Logroño)”. *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 36 (2013): 62-74.

López Ramón, Fernando. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Editorial Reus, 2019.

—. *Política ecológica y pluralismo territorial (Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad)*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

Montilla Martos, José Antonio. “Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional* (2015): 269-295.

Pascual Martín, Jesús Ignacio. “Una propuesta de modulación de los efectos *ex tunc* de las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos a la vista de la doctrina prospectiva del Tribunal Constitucional”. *Revista Vasca de Administración Pública* (2019): 103-149.

Pérez Alonso, Jorge. “La ineficacia del sistema de ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo: reflexiones a raíz de la legislación, la jurisprudencia. La realidad cotidiana: ejemplos prácticos de modelos de ‘inejecución’ de sentencias”. *Revista General de Derecho*

*Administrativo* (2015). [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=416638](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416638)

Rodríguez Patón, Patricia. “La ‘ley singular’ como categoría de acuñación jurisprudencial: una nueva aproximación a su particular significado y problemática”. *Revista de Derecho Político* 99 (2017): 167-197.

Santamaría Arinas, René Javier. “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español”. *Revista de Administración Pública* 193 (2014): 165-195.

Flor Arias Aparicio  
Área de Derecho Administrativo  
Departamento de Derecho Público  
Universidad de Extremadura  
Av. Universidad, s/n  
10003 Cáceres (España)  
florarias@unex.es  
<https://orcid.org/0000-0002-9822-8905>