

Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el “caso Valdecañas” •

Gerardo García Álvarez

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA DIFICULTAD DE LA RESTAURACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA PESE A SU RELEVANCIA PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD. 2. LOS HECHOS DEL CASO VALDECAÑAS: LA ARTICULACIÓN DE UNA ACTUACIÓN URBANÍSTICA EN SUELO RÚSTICO PROTEGIDO. 3. LA RESPUESTA ADMINISTRATIVA A LA ANULACIÓN DEL PLAN: ¿UNA MODIFICACIÓN LEGAL Y LA “HOMOLOGACIÓN” DEL PLAN ANULADO SON CAUSA DE IMPOSIBILIDAD LEGAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA? 4. LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA SÓLO SE DA EN CASO DE IMPOSIBILIDAD FÍSICA CUANDO SE TRATE DE SUELO RÚSTICO ESPECIAL INCLUIDO EN UN ESPACIO NATURAL DE LA RED NATURA 2000. 5. CASO VALDECAÑAS: ¿UN GIRO JURISPRUDENCIAL? 6. LA IRREVERSIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y EN DERECHO ESPAÑOL: LA POSIBILIDAD DE ARTICULAR MEDIDAS COMPENSATORIAS. 7. CONCLUSIÓN. 8. A MODO DE EPÍLOGO: OTROS PRONUNCIAMIENTOS DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO. 9. BIBLIOGRAFÍA.

• PGC2018-099237-B-I00: Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental.

RESUMEN: La ejecución de sentencias anulatorias de instrumentos territoriales o urbanísticos es una cuestión que ha generado numerosas sentencias y aportaciones doctrinales en los últimos años. El caso Valdecañas, en el que debido a los intereses sociales y ambientales implicados se ha planteado directamente la posibilidad de aplicar la proporcionalidad como mecanismo de ponderación en la ejecución de sentencias, constituye un hito en este campo. El Tribunal Supremo ha establecido un alto nivel de exigencia, que no obstante no parece que sea aplicable en todo su rigor sino en supuestos como la afectación a espacios de la Red Natura 2000, como era el caso.

ABSTRACT: The execution of sentences annulling urban plans is a matter of great importance. In recent years it has been the subject of jurisprudence and legal literature. In cases of great social and economic importance, such as the Valdecañas case, the possibility of moderating the execution is raised. In the ruling on the execution of the annulment of the Valdecañas housing development, the Supreme Court has established a rigorous requirement to not execute a sentence, even partially. However, it seems that this high level of rigour should only be fully applied to the annulment of instruments that affect spaces of the Natura 2000 Network.

PALABRAS CLAVE: Suelo no urbanizable especialmente protegido. Ejecución de sentencias urbanísticas.

KEYWORDS: Rural land specially protected. Execution of sentences that annul territorial and urban plans.

1. INTRODUCCIÓN: LA DIFICULTAD DE LA RESTAURACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA PESE A SU RELEVANCIA PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

La efectividad de la protección ambiental pasa por evitar que se consoliden situaciones de hecho ilegales o, cuando menos, por minimizar los efectos de los incumplimientos cuya corrección total no haya sido posible. Los mecanismos para ello son varios: medidas cautelares, ejecución provisional de sentencias estimatorias de primera o única instancia o ejecución de las sentencias firmes. No obstante, las medidas cautelares parecen haber perdido algo del protagonismo que llegaron a tener, las

ejecuciones provisionales tropiezan con múltiples obstáculos y la ejecución de las sentencias firmes no siempre es posible en sus propios términos, sino que en muchas ocasiones es preciso adaptarla a lo posible o a lo razonable. El caso Valdecañas tiene algo de todo ello.¹

Ciertamente, el caso Valdecañas no es el único que ha planteado importantes problemas de ejecución durante el año 2021, aunque haya sido el que más atención ha suscitado. Una piedra de toque es el caso del Hotel El Algarrobico, en el término de Carboneras (Almería).² En el Auto del

¹ El caso Valdecañas ha suscitado un considerable interés desde antes de que se produjera el primer pronunciamiento judicial sobre la validez de los instrumentos territoriales que legitimaban aparentemente la actuación de nueva urbanización en un espacio natural protegido, lo que se ha plasmado en numerosas publicaciones, aunque de muy distinto valor y profundidad. A título ejemplificativo, por orden cronológico: “Marina Isla de Valdecañas”, *El Ecologista* núm. 56, 2008, pp. 44-45; VALIENTE, Jesús: “La justicia da la razón al medio ambiente en el caso de Valdecañas”, *Quercus* núm. 303, 2011, pág. 82; RAMOS MEDRANO, José Antonio: «Comentarios a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 sobre el Proyecto de Interés Regional “Isla de Valdecañas”», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 274, 2012, pp. 93-104; MANZANERA SALAVERT, Miguel: “Marina Isla de Valdecañas: el Tribunal Superior de Justicia dictamina contra esta urbanización ilegal”, *El Ecologista* núm. 72, 2012, pp. 50-51; TRILLO-FIGUEROA CALVO, José María: “Marina Isla de Valdecañas: Sigue la barbarie urbanística”, *El Ecologista* núm. 81, 2014 (Ejemplar dedicado a la Mercantilización de la naturaleza), pp. 32-35; RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel: “De nuevo sobre la transformación urbanística de suelos rurales protegidos y sus límites. A propósito de la STS de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de “interés regional” de Valdecañas”, *Revista de urbanismo y edificación* núm. 31, 2014, pp. 219-227; ARIAS APARICIO, María Flor: “La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000 (el caso de la isla del embalse de Valdecañas)”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* núm. 35, 2019, pp. 23-52; “El TSJ Extremadura ordena la demolición parcial de la urbanización Marina Isla de Valdecañas: TSJ Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, Auto 30 Junio 2020”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* núm. 165, 2020; LÓPEZ PÉREZ, Fernando: “[Urbanización isla de Valdecañas y Red Natura 2000: Análisis jurisprudencial](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental* núm. 100 (abril), 2020, pp. 43-52; MORA ALISEDA, Julián: «El complejo turístico de “Marina Isla de Valdecañas” (Cáceres): impacto sobre la población y actividades económicas», en el vol. col. *La cultura vivida. Homenaje al profesor Javier Marcos Arévalo*, coord. por Salvador Rodríguez Becerra, Juan Manuel Valadés Sierra, 2020, pp. 395-405; GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando: “Derechos urbanístico y ambiental en el contexto ibérico. Retos del poder público y toda la sociedad: el ejemplo de Valdecañas”, en el vol. col. *Diálogos iberoamericanos. Sostenibilidad, derecho ambiental y derecho urbanístico*, coord. por Cláudia Ribeiro Pereira Nunes y Cláudia do Amaral Furquim, 2021 pp. 28-55; *Ecologistas en Acción*: “El Tribunal Supremo apoya la petición ecologista contra Marina Isla de Valdecañas”, *Quercus* núm. 433, 2022, pp. 56-57.

² MARTÍN VALDIVIA, Salvador: *Algarrobico. Historia de un fracaso institucional*. (Monografía núm. 1/2022 de la Revista de urbanismo y edificación), Cizur Menor, 2022.

Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2021,³ dictado a instancia de Greenpeace España, se resume la argumentación de la asociación ecologista, que se apoya en la Sentencia de la misma Sala y sección 272/2016, de 10 de febrero, en la que se declaraba la ilegalidad del hotel, pero además se enumeran hasta catorce sentencias y autos firmes y se recuerda que las obras han estado paralizadas desde 2006, sin que la construcción se haya adaptado a los 100 metros de protección del dominio público marítimo-terrestre. Debe recordarse que los terrenos siguen clasificados como urbanizables en el PGOU de Carboneras, la licencia de obras no ha sido revocada, sigue en vigor la modificación de la planimetría realizada en El Algarrobico y la Junta de Andalucía no ha accedido a los terrenos objeto de retracto.

Ciertamente, en el caso Algarrobico se han producido pronunciamientos contradictorios, lo que ha contribuido a la situación actual. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Granada, de 21 de marzo de 2014 (RC 1295/2008) estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Azata Patrimonio, S.L (la promotora del hotel) contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el cual se aprobó el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, en lo que afecta al sector ST-1 denominado "El Algarrobico" que se incluye en la zona C3 y ST-2, ambos sectores de las NNSS de Carboneras. Posteriormente, mediante Sentencia 272/2016, de 10 de febrero, el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación de la Junta de Andalucía y Greenpeace España y desestimó el recurso contencioso-administrativo de la empresa promotora. En el Auto de 2022 el Tribunal Supremo recuerda que la ejecución es competencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al ser el que había conocido del asunto en primera o única instancia (art. 103.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en adelante LJCA). También resalta que la ejecución de sentencias firmes corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales (art. 117.3 CE, 2.1 LOPJ y 103.1 LJCA), no a la Administración, aunque la ejecución de sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) lo que comporta un deber de colaboración de todas las personas y entidades públicas o privadas (art. 118 CE, 17.1 LOPJ y 103.3 LJCA). Aunque no sea de su competencia, sino del Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Supremo establece que deberán emitirse con carácter mensual informes de las actuaciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia por una serie de entidades y órganos administrativos: la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Democrático, por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento de Carboneras. Esos informes irán dirigidos al Tribunal Superior de Justicia.

³ Sección 3ª, RCA 1947/2014.

En el caso Valdecañas la dimensión del impacto ambiental y las repercusiones sociales y económicas parecen mucho mayores: aunque la crisis de 2008 ralentizase la edificación, hay construidas decenas de casas y un hotel, estando las casas ocupadas, aunque como segundas residencias, y el hotel en funcionamiento.

Como se ha dicho, en los últimos años la tutela cautelar ha perdido protagonismo, pero en el caso Valdecañas no sólo no ha habido tutela cautelar, sino que el Tribunal Supremo rechazó que el Ministerio Fiscal pudiera instar una ejecución provisional de la sentencia de instancia, ya estimatoria, que dejaba las actuaciones de urbanización sin cobertura. Mediante Auto de 14 de noviembre de 2013 (ponente Mariano de Oro-Pulido) el Tribunal Supremo declaró la falta de legitimación del Ministerio Fiscal para instar la ejecución provisional, con base en un doble argumento.⁴ El primero contingente: para poder solicitarla es preciso haber sido parte en el proceso y el Ministerio Fiscal se personó con posterioridad a que recayera la sentencia de instancia. El segundo estructural: el Ministerio Fiscal por definición no puede tener la consideración de parte "favorecida" por el fallo, puesto que su único interés es la defensa de la legalidad (fundamento quinto):

«... el Ministerio Fiscal no fue parte en el proceso de instancia y, de hecho, la cuestión litigiosa se centra en la admisión o no de su personación, con posterioridad a la sentencia, en el incidente de ejecución provisional de la misma y, además, tampoco puede entenderse que haya sido "favorecido por el fallo". En éste sentido, es claro el diferente alcance de la legitimación para conseguir la plena ejecución de las sentencias que en el art. 109.1 LJCA se atribuye, además de a las partes procesales "a las personas afectadas por el fallo", mientras que, el art. 91, a propósito de la ejecución provisional" al referirlo exclusivamente a las "partes favorecidas por la sentencia" lo limita a las partes procesales.

Por otra parte, la exigencia de que se trate de "partes favorecidas por el fallo" se refiere al cumplimiento, siquiera sea de manera provisional hasta que la sentencia sea firme, de una determinada situación jurídica individualizada de la que el instante de la ejecución provisional de la sentencia es acreedor por razón de la propia sentencia recurrida.

⁴ El caso Valdecañas y en concreto la cuestión de la posible ejecución provisional de la sentencia de instancia fue ya analizado en GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo: "[Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?](#)", *Observatorio de políticas ambientales 2014*, pp. 359 y ss.

Sin embargo, el Ministerio Fiscal con independencia de su amplia legitimación en defensa de la legalidad no es, propiamente favorecido por el fallo, precisamente por su posición de órgano imparcial. Esa configuración le otorga legitimación para intervenir en los procesos que determine la Ley, ex art. 19 f) LJCA, ejercitando las acciones procesales procedentes en defensa del interés público pero más restringida es la posibilidad de su intervención en la ejecución de las sentencias y aunque se ha reconocido la vigencia de la acción pública para personarse en la ejecución de las sentencias recaídas en materia urbanística (sentencias de 26 de enero de 2005, recurso de casación 6867/2001, y 23 de abril de 2010, recurso de casación 3648/2008), cuestión distinta es que ese mismo alcance se proyecte para que el Ministerio Fiscal pueda solicitar la ejecución provisional de las sentencias, a la vista de lo dispuesto por el LJCA y su interpretación jurisprudencial.

A esta conclusión no se opone la Disposición Adicional Octava de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental en la que se establece que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley».

La inexistencia de medidas cautelares y de una ejecución provisional de la sentencia de instancia han llevado a una compleja ejecución, que en sus aspectos materiales está todavía pendiente. Una interpretación excesivamente literal del Tribunal Supremo no ha contribuido a limitar los daños que ahora han de afrontarse.

2. LOS HECHOS DEL CASO VALDECAÑAS: LA ARTICULACIÓN DE UNA ACTUACIÓN URBANÍSTICA EN SUELO RÚSTICO PROTEGIDO

Las vicisitudes jurídicas de la urbanización “Marina de Valdecañas”, situada en un espacio de la Red Natura 2000, lo convierten en un caso de enorme relevancia ambiental, aunque también económica y social. Es además un caso de considerable interés jurídico, en la medida en que se han llevado al extremo cuestiones como los límites de los usos admisibles en suelos naturales protegidos o los supuestos legalmente admitidos de

inejecución o ejecución solo parcial de sentencias urbanísticas anulatorias. Los resultados han sido la reafirmación de doctrinas jurisprudenciales sobre la intangibilidad del suelo rústico especialmente protegido por motivos ambientales, en la parte declarativa, y una interpretación muy restrictiva de la imposibilidad material de ejecución de sentencias, al menos cuando de la protección del suelo rústico protegido se trate, en lo que de momento puede considerarse el final del caso.

Ha sido la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 162/2022, de 9 de febrero, la que parece haber puesto fin, en lo jurídico, a un largo incidente de ejecución de las sentencias que ya hace años habían declarado la ilegalidad de la urbanización Marina de Valdecañas y ordenado su demolición, que afectaba no sólo a obras de urbanización en sentido propio, sino también a equipamientos, como instalaciones deportivas o abastecimiento o depuración de aguas, además de a edificios residenciales y hoteleros en manos de terceros ajenos la promotora.

La urbanización, solo parcialmente construida, pero en un estado de ejecución avanzado, conforme a lo declarado por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y confirmado por el Tribunal Supremo fue construida ilegalmente en la Isla de Valdecañas, en realidad una península casi totalmente rodeada por el Embalse de Valdecañas, en el Tajo, entre los términos municipales de El Gordo y de Berrocalejo, cerca de Navalmoral de la Mata, en la provincia de Cáceres, pero muy cerca del límite con la de Toledo. El embalse, de unas 7.300 Ha, es producto de la construcción entre 1957 y 1964 de la presa de Valdecañas, situada en el término de Belvis de Monroy pero cerca de Valdecañas de Tajo, que da nombre al embalse. La cola del embalse se inicia en el municipio de El Gordo, en el que se encuentra la urbanización controvertida. Se trata por tanto de un ecosistema producto en gran medida de una intervención humana, de la que es fruto un enorme embalse que sin embargo ha mostrado un enorme potencial de albergar biodiversidad, especialmente especies de aves.

Como ya se ha dicho, la urbanización está sólo parcialmente construida, puesto que las obras de edificación fueron paralizadas mucho antes de culminar y, por tanto, muy lejos de agotar la edificabilidad que se preveía en el plan anulado, habiéndose materializado sólo uno de los dos hoteles previstos y aproximadamente un tercio de las viviendas que habían sido proyectadas. La crisis económica parece haber tenido un papel relevante.⁵

⁵ Vid. el artículo "[La crisis deja a Marina Isla de Valdecañas sin su hotel de gran lujo](#)", publicado en El Periódico de Extremadura de 2 de mayo de 2013.

El asunto ha tenido una considerable repercusión social, especialmente en Extremadura. Quizá por ello, ya un día antes de la fecha que figura en la sentencia, el 8 de febrero de 2022, el Consejo General del Poder Judicial había hecho pública una escueta [nota de prensa](#):

“La Sala III del Tribunal Supremo ha estimado el recurso de casación 7128/2020 interpuesto por la entidad Ecologistas en Acción-CODA contra el auto que dictó el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en ejecución de las sentencias que declararon nulo el Decreto 55/2007 de la Junta extremeña por el que se aprobaba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas S.A.

Dicho auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 2020, acordaba la conservación de un hotel, las viviendas terminadas, un campo de golf ya concluido y en funcionamiento y algunas otras instalaciones que en la actualidad están ya completamente construidas y en funcionamiento. El Supremo anula este extremo y acuerda que deberán ser demolidas como el resto de las obras e instalaciones cuya demolición determinaba el propio auto de ejecución”.

En la nota transcrita se recoge un hecho muy relevante: el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura había entendido que debía convertir en definitiva la paralización absoluta de la ejecución de las obras de edificación, congelando con ello la edificabilidad, pero que no procedía ordenar la demolición de lo ya construido y en funcionamiento; es decir, el TSJ habría mantenido en pie edificaciones e instalaciones completamente construidas y en uso, quedando en una situación de fuera de ordenación. El Tribunal Supremo rectificó esa decisión, al entender que el mantenimiento de lo edificado era completamente incompatible con la clasificación urbanística de los suelos que soportan la edificación y, por tanto, la ejecución correcta de la sentencia comportaba necesariamente una demolición completa.

La posición que había adoptado el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su Auto de 30 de junio de 2020 es una solución que resulta habitual en el ámbito urbanístico, en el que los particulares que se ha visto privados de un inmueble para la ejecución de equipamientos o simplemente de obras de urbanización en general, prácticamente nunca obtienen la restitución de su terreno cuando se anula el instrumento urbanístico que legitimaba la actuación, porque no se produce nunca su demolición, sino

meramente una indemnización sustitutoria.⁶ No parece que la intención del Tribunal Supremo haya sido acabar en términos absolutos con ese tipo de ejecuciones por sustitución: aunque el Tribunal Supremo emplea términos bastante generales en su argumentación, ha de entenderse que la solución que establece, la destrucción de obras de urbanización y edificación públicas y privadas y la restauración de los terrenos, está directamente condicionada al carácter del suelo no urbanizable especialmente protegido por formar parte de un espacio natural protegido de la Red Natura 2000.

Las cosas vienen de bastante lejos. Ahora se planteaban los problemas de la ejecución de una sentencia anulatoria de los actos que autorizaron la urbanización, pero antes se discutió en varias instancias y desde distintas perspectivas si, pese al complejísimo procedimiento seguido para su aprobación, incluida una evaluación de impacto ambiental, debían anularse las decisiones de la Administración aprobando la actuación y privar a una comarca deprimida de una fuente de actividad económica y empleos que podía haber sido muy relevante para fijar población en el territorio. En última instancia, la cuestión es si la evaluación de impacto ambiental es un instrumento que permite tomar decisiones que afecten a un espacio natural, siempre que los impactos se minimicen o compensen o, por el contrario, esos suelos son absolutamente intangibles. Ciertamente, las áreas Red Natura 2000 son consideradas como zonas prioritarias en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, para la aplicación de los Planes de Desarrollo Rural (art. 10), pero no parece que baste con eso.

El problema es incluso más de fondo: atañe a la decisión de hasta dónde debe llegar la protección ambiental y qué pasa con la “protección de los humanos”, de su modo de vida, de su derecho a vivir donde lo hicieron sus padres y sus abuelos, pero en condiciones dignas, con acceso a empleos retribuidos y con servicios públicos suficientes. Es decir, si además de permitir la subsistencia los núcleos tradicionales, evitando su expansión, es posible localizar otras actividades económicas en el territorio pese a la existencia de protecciones ambientales. En el caso de Extremadura, [el 30,4 por ciento de su superficie está incorporada a la Red Natura 2000](#), un total de 1.264.267 hectáreas ocupadas por 71 lugares declarados como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y 89 declarados como Zona de Especial Conservación (ZEC). En particular, trece municipios extremeños tienen el 99% de su suelo protegido. La gran mayoría en la provincia de

⁶ No obstante, véase el pronunciamiento del Tribunal Supremo y su crítica en GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando: “A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística: el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720)”, Revista de urbanismo y edificación, núm. 39, 2017, pp. 121-133.

Cáceres: Abadía, Baños de Montemayor, Casares de las Hurdes, Casas de Miravete, La Garganta, Ladrillar, Navalvillar de Ibor, Serradilla, Torrejón el Rubio, Torreorgaz y Villar del Rey. En la provincia de Badajoz están en la misma situación Entrín Bajo y Magacela.

En todo caso, es cierto que la posibilidad de aplicar tales consideraciones en el momento de la ejecución de una sentencia anulatoria es muy problemático y habría pasado necesariamente por el reconocimiento de la posibilidad de aplicación del principio de proporcionalidad en la ejecución de sentencias anulatorias, lo que no parece acomodarse al tenor literal de la Ley, que exige que éstas se ejecuten en sus propios términos y sólo admite la inejecución por imposibilidad legal o material (art. 103 y 105 LJCA). Ahora, el Tribunal Supremo ha establecido doctrina, en términos bastante rigurosos, sobre las circunstancias que no constituyen imposibilidad jurídica ni imposibilidad material de ejecución de sentencias que ordenan la demolición de construcciones ilegales –al menos, en un suelo no urbanizable de especial protección, como el del caso–, que serían las únicas que pueden obstar a una ejecución en sus propios términos literales.

En consecuencia, el Tribunal Supremo ha rectificado el Auto de 30 de junio de 2020 del Tribunal de instancia en el que se acordaba la inejecución parcial. Efectivamente, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura había apreciado la existencia de una “imposibilidad material” que habría impedido demoler las 185 villas ya construidas y ocupadas (el 32% de las inicialmente proyectadas), el hotel (terminado y en funcionamiento, uno de los dos aprobados inicialmente), el campo de golf y otras instalaciones comunes, destacadamente un puerto deportivo, argumentando que la gran envergadura de los perjuicios sociales y económicos hacía imposible la ejecución. La fuente de esos perjuicios era doble. La evaluación inicial de los costes directos de la ejecución superaba los 140 millones de euros (sumando costes directos e indemnizaciones a los propietarios), pero es que además la Marina de Valdecañas se ha convertido en la principal fuente de ingresos de los municipios y de los lugareños de la zona en que se enclava. Teniendo todo eso en cuenta, en su auto de 2020 el Tribunal Superior de Justicia solo ordenaba la demolición de las obras que todavía estaban en curso, además de prohibir cualquier nueva construcción. El Tribunal Supremo ha rectificado la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal de instancia y por tanto su fallo: “No se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición de lo construido y en funcionamiento”.

El auto de admisión del recurso de casación es de 6 de mayo de 2021.⁷ La Sección de Admisión admitió a trámite el recurso de casación, precisando que la cuestión sobre la que había de entenderse que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar *si los intereses socioeconómicos pueden considerarse causa de imposibilidad material*. Es decir:

“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”.

La cuestión tiene un enorme interés por las posibilidades que podría haber abierto la admisión de la inejecución parcial basada en cuestiones de proporcionalidad, pero la respuesta del Tribunal Supremo es conocida: no. No obstante, también la argumentación en que se ha basado la negativa tiene un considerable interés.

La historia, larga y compleja como ya se ha dicho, se remonta a un proyecto privado, presentado a la “Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio” por la empresa privada “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”, para la construcción de un complejo turístico en los términos municipales de El Gordo y de Berrocalejo, en la provincia de Cáceres. La ubicación es privilegiada: una cuasi isla en el río Tajo, con una superficie de 134,5 hectáreas, rodeada casi completamente por la lámina de agua del Embalse de Valdecañas. En el proyecto se proponía la construcción de dos hoteles, doscientos cincuenta “bungalows” y más de trescientas viviendas unifamiliares. La urbanización debía ir acompañada de un campo de golf y otros equipamientos deportivos: pistas de tenis, squash, pádel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, playa artificial (con su correspondiente dique), etc. A ello se añadían las imprescindibles infraestructuras: el acceso a través de una carretera de 1800 metros y además abastecimiento de aguas, tratamiento de aguas residuales, electrificación, instalación y suministro de gas centralizado, entre otras infraestructuras. En 2011 se inauguró el Hotel Husa Golf Valdecañas, con campo de golf, ochenta habitaciones y villas de cuatro dormitorios más dormitorio de servicio; todavía en funcionamiento como Hotel Vincci Valdecañas Golf, de cuatro estrellas.

El problema ha estribado en que los terrenos se hallan integrados en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA) ES0000329, denominada “Embalse de Valdecañas”, así como rodeados de una masa de agua declarada

⁷ ECLI:ES:TS:2021:5837A, ponente Inés Huerta Garicano. Recurso 7128/2020.

como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas". Los terrenos eran suelo rústico no urbanizable de acuerdo con las Normas urbanísticas de los municipios de Berrocalejo y El Gordo, aprobadas en 1986.

La tramitación del proyecto hasta su aprobación fue compleja e incluso bastante garantista. Muy resumidamente, en octubre de 2005 se presenta la solicitud de declaración de interés regional del proyecto "Complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas" por la empresa promotora. Por Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 2 de marzo de 2007 se formula declaración de impacto ambiental sobre el proyecto (DOE núm. 31 de 15 de marzo de 2007) y por Decreto 55/2007, de 10 de abril, 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 la 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 (DOE núm. 44 de 17 de abril de 2007). Por Decreto 242/2008, de 21 de noviembre, de la Junta de Extremadura, se aprueba el Plan Territorial de Campo Arañuelo (DOE núm. 230, de 27 de noviembre de 2008), que comprende el término municipal de El Gordo y los terrenos entonces en proceso de urbanización para el complejo turístico, pero en la disposición adicional tercera se previó la subsistencia los Proyectos de Interés Regional que contasen con aprobación inicial con anterioridad a la aprobación inicial del Plan.

Pese a lo cuidadoso de su tramitación, el Plan de Interés Regional "Marina de Valdecañas" fue declarado nulo –por varios motivos, sustantivos pero también formales - por dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: la Sentencia núm. 195/2011, de 9 marzo, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 753/2007 interpuesto por la asociación ecologista ADENEX; y la Sentencia núm. 196/2011 de 9 marzo, que estimó igualmente el recurso contencioso-administrativo núm. 561/2007, interpuesto por Ecologistas en Acción. A grandes rasgos, la anulación se basó en la falta de motivación del interés general del proyecto y de su concreta ubicación, con especial mención a la clasificación del suelo; la no adecuación del proyecto a las finalidades previstas para los Proyectos de Interés Regional; y, finalmente, la omisión del estudio de alternativas en la evaluación de impacto ambiental.

En tales términos, podría haberse pensado que la anulación tenía causas fundamentalmente formales y, por tanto, subsanables –falta de motivación y defectos en la evaluación ambiental-, aunque también uno que podía considerarse sustantivo, la inadecuación a las finalidades de los

Proyectos de Interés Regional, pero quizá susceptible de ser subsanado mediante un cambio normativo. Conforme a la legislación urbanística extremeña, los PIR tienen como función la de intervenir en la ordenación territorial para ejecutar actuaciones que se declaren de interés regional por razones de utilidad pública o interés social en cualquier clase de suelo, salvo en el suelo no urbanizable protegido con algún tipo de protección especial. El cambio normativo fue la opción adoptada por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

3. LA RESPUESTA ADMINISTRATIVA A LA ANULACIÓN DEL PLAN: ¿UNA MODIFICACIÓN LEGAL Y LA “HOMOLOGACIÓN” DEL PLAN ANULADO SON CAUSA DE IMPOSIBILIDAD LEGAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA?

La respuesta a las sentencias anulatorias del Tribunal Superior de Justicia fue la aprobación de una norma regional, la Ley 9/2011, de 29 de marzo, por la que se modificó la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Más concretamente, se cambió el régimen del suelo no urbanizable contenido en el art. 11, introduciendo una *declaración expresa de compatibilidad de la protección ambiental con los desarrollos urbanísticos*, además de regular una “homologación” de los instrumentos urbanísticos que en la práctica parece suponer una declaración formal de su adecuación a la legalidad. En efecto, en aplicación de la reforma legislativa se adoptó la Resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la “homologación” del Proyecto de Interés Regional denominado “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas” (DOE núm. 185, de 7 de junio de 2011). Con ello se habría convalidado el plan, al menos en opinión de la Administración de la Comunidad Autónoma.

No obstante, el proceso de cambio normativo fue más allá. Para adecuarse a todo lo anterior, en relación a la ZEPA de Valdecañas fue aprobado mediante Orden de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía de 11 de diciembre de 2012, el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas” (DOE núm. 143, de 18 de diciembre de 2012). En ese instrumento se contienen criterios de gestión mediante los que se compatibiliza la protección del entorno con la urbanización. Todo esto mientras los recursos de casación contra las dos sentencias anulatorias del Tribunal Superior de Justicia se encontraban todavía pendientes de resolver ante el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo abordó el caso Marina de Valdecañas en dos sentencias del mismo día, 29 de enero de 2014, en las que se resuelven sendos recursos de casación (números 2419/2011 y 2940/2011). No obstante, en la segunda de las sentencias citadas la Sala remite una parte sustancial de su argumentación a la primera. En ella, lo recurrido en casación por la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y de Berrocalejo, y por una entidad privada, la mercantil "Marina Isla Valdecañas, S.A.", era la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (recurso contencioso-administrativo 561/2007). Como ya se ha indicado, la sentencia recurrida se había apoyado en tres órdenes de argumentos, que merece la pena recordar sintéticamente una vez más. Primero, la falta de *motivación* del interés regional del proyecto urbanístico y de su compatibilidad con la protección ambiental. Segundo, la incompatibilidad con la legislación urbanística de carácter básico de la *reclasificación de un suelo no urbanizable de especial protección* a un suelo urbanizable. Tercero, la *nulidad del estudio de impacto ambiental* por no incluir un estudio de alternativas o, más específicamente, por no haber incluido la llamada alternativa 0.

El Tribunal Supremo coincidió sucintamente en la necesidad de que la evaluación ambiental contenga un estudio de posibles alternativas, citando al efecto su propia jurisprudencia (fundamento décimo *in fine*), pero no es ahí donde pone el énfasis de su argumentación. Por el contrario, el eje central de la sentencia del Tribunal Supremo fue el régimen del suelo no urbanizable (fundamento noveno):

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

Las premisas son que el suelo de un espacio natural necesariamente ha de tener la calificación de protegido, como categoría reglada, y que la protección ambiental es irreversible. La conclusión es que sólo puede rectificarse a la baja en caso de pérdida irreversible de los valores que llevaron a acordar la protección. En ningún caso puede ser considerada una decisión discrecional, en un ejercicio del *ius variandi* en la planificación. La referencia a la motivación es algo confusa, pero debe tenerse aclararse que la única motivación que el Tribunal Supremo admite como válida es la

pérdida de los valores naturales protegidos. Pero no en todo caso: si esa pérdida se produjo en virtud de la transformación del suelo legitimada por instrumentos –planes y licencias- que con posterioridad han sido anulados, la restauración deberá realizarse –implica el Tribunal Supremo- “cueste lo que cueste”.⁸

⁸ Sobre la problemática de la ejecución de sentencias urbanísticas en la jurisprudencia reciente, véase AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (coord.): *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Madrid, J.M. Bosch Editor, 2018. BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, Alfredo: “La demolición urbanística a la luz del artículo 108.3 de la LJCA. Certezas e interrogantes”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 39, 2017, pp. 43-71. CALATAYUD PRATS, Ignacio: “La invalidez de las licencias urbanísticas no siempre da lugar a la demolición de las obras: a propósito de la reforma del artículo 108 de la LJCA”, *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 52, 2016, pp. 75-101. EZQUERRA HUERVA, Antonio: “A vueltas con la ejecución de sentencias de derribo que pueda causar perjuicios a terceros de buena fe”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 195, 2018, pp. 67-100; “La ejecución de sentencias que imponen la demolición de edificaciones”. *Práctica urbanística* núm. 167, 2020 (Ejemplar dedicado a La demolición por razones urbanísticas). FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael: “La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 20, 2009, pp. 15-35; “La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. Parte segunda”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 21, 2010, pp. 15-47; “La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planteamiento: evolución jurisprudencial y supuestos de imposibilidad de ejecución de sentencias”, en Jorge Agudo González (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, 2018, pp. 67-144; “Situación actual del urbanismo y el medio ambiente: especial referencia a la ejecución de sentencias”, en Marcos Almeida Cerredá; José Antonio Cerdeira Pérez y José María Domínguez Blanco (dir.), *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, 2018, pp. 315-368. GARCÍA DE LA ROSA, Carlos: “La problemática de la ejecución de las sentencias urbanísticas: especial referencia a las modificaciones introducidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con la demolición de construcciones ilegales”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, 2017. GEIS CARRERAS, Gemma: “Problemas específicos y últimos avances jurisprudenciales en materia de ejecución de sentencias urbanísticas”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 21, 2010, pp. 129-153; “Cuestiones específicas de la ejecución de sentencias urbanísticas que inciden en la protección del medio ambiente: especial referencia al principio de no regresión del suelo verde urbano”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, 2014 (Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), pp. 1525-1545. GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando: “A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística: el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720)”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 39, 2017, pp. 121-133. GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio: “La ejecución de las sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, núm. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), pp. 191-248. LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura: “Los problemas que se plantean en la ejecución de las sentencias urbanísticas”, *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 45, 2013, pp. 361-400. PASCUAL

Como es sabido, la inejecución de una sentencia de anulación de un instrumento urbanístico puede producirse por imposibilidad legal. Serían los casos en los que se ha aprobado un nuevo plan, posterior al anulado, en el que se establece una regulación que legaliza edificaciones que habían quedado sin cobertura, pero también los supuestos en los que existen licencias otorgadas que hayan adquirido la condición de actos firmes, por lo que no se ven afectadas por la anulación del plan de cobertura.

En efecto, la anulación de un plan urbanístico comporta la anulación automática de los instrumentos urbanísticos de desarrollo. En este sentido, en la Sentencia núm. 584/2021 de 29 abril⁹ se reafirma una vez más la doctrina tradicional de la anulación en cascada de todos los planes de desarrollo de un PGOU anulado, incluso si no hubieran sido impugnados. No sucede lo mismo con los actos administrativos firmes, especialmente las licencias urbanísticas. De acuerdo con el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, “las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada”. Con la puntualización de que –como se recoge entre otras en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2015¹⁰ respecto a la anulación del PGOU de Boadilla del Monte- la necesidad de publicación del fallo para la eficacia solo es predicable de los terceros, no de las partes en el proceso que llevó a la declaración de nulidad. En consecuencia, la Administración urbanística deberá dejar de aplicar el plan anulado desde el momento en que se le notifique la sentencia y, por lo tanto, no podrá otorgar nuevas licencias de obras al amparo del plan anulado, ni siquiera en procedimientos ya iniciados.

MARTÍN, Jesús Ignacio: “Las sentencias que declaran la nulidad del planeamiento urbanístico y su ejecución”, *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 43, 2019, pp. 103-133. PÉREZ SÁEZ, Rocío: “La legalidad urbanística infringida debe ser restaurada totalmente con independencia de lo costosa o gravosa que sea la ejecución de sentencia”, *La administración práctica* núm. 10, 2016, pp. 147-152. REVUELTA PÉREZ, Inmaculada: “La ponderación del derecho de propiedad en la ejecución de sentencias urbanísticas. Crítica a la doctrina de la demolición del Tribunal Supremo”, *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Eduardo García de Enterría Martínez-Carande y Ricardo Alonso García (coordinadores), vol. 1, 2012, pp. 2035-2062. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: “Problemática en la ejecución de las sentencias urbanísticas”, *Revista de estudios locales*. Cunal, núm. 178, 2015, pp. 38-69. TORRES COBAS, Ferrán: “La cruz de la ejecución de sentencias en materia urbanística: ponderación o ejecución de las sentencias en sus propios términos”, *Anuario del Gobierno Local* núm. 1, 2007, pp. 165-206.

⁹ Procedimiento núm. 218/2020, ECLI:ES:TS:2021:1679, ponente Ángeles Huet de Sande.

¹⁰ Recurso de Casación núm. 3160/2013, ECLI:ES:TS:2015:1152, ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

Sin embargo, respecto a las licencias ya obtenidas con carácter firme, se aplicará el principio de conservación de actos firmes del art. 73 LJCA:

“Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.

El punto clave es la firmeza del acto. Por el contrario, si la licencia se estuviese recurrida cuando se declara la nulidad del plan, la nulidad se comunicará a la licencia, bastando el solo hecho de que se haya anulado el plan que le daba cobertura formal para anularla, como se indica en la STS de 15 de marzo de 2013.¹¹ La doctrina del Tribunal Supremo está sintetizada en la Sentencia de 30 de enero de 2014,¹² sobre los efectos de la anulación parcial del Decreto 92/2008, de 10 de julio, regulador de las modificaciones puntuales no sustanciales de Planeamiento Urbanístico en la Comunidad de Madrid:

“A decir verdad, sí hay un límite, que es, en aras del principio de la seguridad jurídica (que en estos supuestos se hace prevalecer sobre el de legalidad), el establecido precisamente por el artículo 73 LJCA, antes transcrito, a saber, que los actos dictados en aplicación de un reglamento ilegal hayan devenido firmes (y aun con todo el propio precepto de la Ley jurisdiccional establece una singular excepción en tal caso).

Pero al margen de tales supuestos, cuando los actos dictados en aplicación de un reglamento ilegal no han alcanzado firmeza, como sucede en el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, entonces la anulación de la disposición general comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación, que quedan desprovistos de la cobertura jurídica que precisan para su conformidad a derecho.

En aras de la coherencia con sus propias resoluciones así debió haber procedido la sentencia recurrida; y al no hacerlo así hemos de proceder en su consecuencia, estimando el recuso y casando la sentencia recurrida.

¹¹ Recurso de Casación núm. 2035/2012, ECLI:ES:TS:2013:1464, ponente Pilar Teso Gamella.

¹² Recurso de Casación núm. 3045/2011, ECLI:ES:TS:2014:369, ponente José Juan Suay Rincón.

Con vistas a precisar el sentido de nuestro pronunciamiento, importa sin embargo resaltar que la conclusión alcanzada no puede llegar a obtenerse desde la perspectiva estricta del artículo 72.2 de la Ley jurisdiccional , precepto del que -antes bien- habría que deducir incluso otras conclusiones diferentes atendiendo a su tenor, porque la anulación de un reglamento por una resolución judicial carente de firmeza no vincula por sí sola y determina el sentido al que deban ajustarse todas las actuaciones practicadas con posterioridad a aquélla; pero sí resulta exigible al enjuiciamiento jurisdiccional un grado de coherencia suficiente, de modo que no puede desvincularse de sus resoluciones precedentes y de las consecuencias a que éstas desembocan sin aportar alguna razón, más allá de la mera falta de firmeza de aquéllas.

En el contexto descrito, preciso es así integrar la aplicación del precepto indicado con la previsión contenida en el siguiente artículo 73 de la Ley jurisdiccional , por cuya virtud solo los actos firmes y consentidos quedan excluidos del alcance de la declaración de nulidad de un reglamento, de tal manera que -a falta de alguna otra cobertura normativa específica- dicha nulidad se propaga a los demás actos dictados en su aplicación carentes de la virtualidad antes indicada, criterio que habría de orientar la actuación de la Sala de instancia, atendiendo - hemos de insistir una vez más- a la peculiaridad misma del supuesto sometido a nuestra consideración”.

Ahora bien, aunque la licencia de obras concedida por acto firme subsista, si fuese incompatible con el plan que quede vigente quedará en régimen de «fuera de ordenación» incluso si el edificio ya estuviese completamente construido. Por tanto, además de las limitaciones inherentes a esa situación urbanística, será susceptible de expropiación forzosa para la ejecución del plan que quede vigente, aunque es cierto que ese tipo de medidas muy raramente se adoptan y, desde luego, no constituyen un acto debido para la Administración urbanística. No obstante, el supuesto más habitual en el que la ejecución de la sentencia anulatoria no llega a ejecutarse por imposibilidad legal son los de recuperación o “vuelta a la vida” de la ordenación del plan anulado, incorporada a un nuevo plan.

Por otra parte, los efectos de una declaración de nulidad tienen límites, como en el artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (coincidente con el art. 66 de la Ley 30/1992), relativo a la conservación de actos y trámites, además del ya citado art. 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la

Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En este sentido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de abril de 2002 (RJ 2002\3856), al resolver un recurso de casación para la unificación de doctrina en materia de planeamiento urbanístico:

“aunque en puridad de doctrina la declaración de nulidad de una disposición general, por ser de pleno derecho produzca efectos “ex tunc” y no “ex nunc”, es decir, que los mismos no se producen a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas, se encuentra atemperada por el artículo 120 LPA, en el que, con indudable aplicabilidad tanto en los supuestos de recurso administrativo como a los casos de recurso jurisdiccional, se dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición general declarada nula, equiparando la anulación a la derogación en que los efectos son “ex nunc” y no “ex tunc”, si bien sólo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general”.

La doctrina general presenta considerables matices en el ámbito de los planes urbanísticos. La aprobación de un nuevo plan urbanístico en sustitución de uno anulado que impida la aplicación de la ordenación urbanística preexistente a su aprobación puede constituir un supuesto de desviación de poder si se ejercita con la finalidad de impedir la ejecución del fallo, lo que comportaría su nulidad por aplicación del art. 103.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Sin embargo, también puede suponer un ejercicio legítimo de la potestad de planeamiento, justificado por motivos objetivos, como ha reconocido el Tribunal Supremo en varias ocasiones.

Es preciso aclarar que el Tribunal Supremo exige en estos casos un nuevo ejercicio plenario de la potestad de planeamiento, rechazando que puedan “aprovecharse” trámites ya realizados en un procedimiento que ha culminado en un plan urbanístico que ha sido declarado nulo. En este sentido debe aclararse que, al considerar que los planes urbanísticos tienen naturaleza jurídica de norma reglamentaria, cualquier declaración judicial de invalidez de un plan comporta que esa invalidez tenga el carácter de nulidad de pleno derecho. Específicamente, el Tribunal Supremo rechaza frontalmente que la carencia e incluso la insuficiencia de la motivación de un plan pueda ser objeto de subsanación. En este sentido, con contundencia,

respecto a un intento de convalidación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, declarada nula por insuficiente motivación, se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2012.¹³ Como se señala en ella, la imposibilidad de convalidación aplicable en general a los defectos de legalidad de los planes urbanísticos sería especialmente clara en lo que se refiere a los defectos de motivación (fundamento noveno):

“Quizás se parte, en las resoluciones impugnadas en la instancia, de una premisa inexacta como es considerar que la falta de justificación en ese cambio de clasificación urbanística es un mero defecto formal que puede subsanarse "a posteriori" tras la nulidad declarada judicialmente.

Conviene reparar a estos efectos que esa carencia reviste un carácter esencial y sustantivo pues afecta a la comprensión e impugnación del propio cambio normativo. Y sabido es que los trámites tienen un carácter medial o instrumental al servicio de una finalidad que en este caso, insistimos, se conecta con las garantías del ciudadano y la relevancia del medio ambiente, atendida la naturaleza del cambio de clasificación realizado.

No resulta preciso insistir, en este sentido, en la importancia, trascendencia y garantía que para los ciudadanos tiene la justificación expresada en la memoria del plan, para dar sentido a las determinaciones urbanísticas que introduce o modifica el planificador, como sucede con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable. Únicamente puede combatirse aquello que se conoce y cuando se comprenden las razones por las que se realiza tal innovación. Y con mayor intensidad si ello tiene repercusión significativa sobre el medio ambiente”.

La argumentación transcrita refleja la posición prácticamente unánime del Tribunal Supremo, pudiendo citarse en los últimos años las sentencias de la misma Sala y Sección de 13 de diciembre de 2013,¹⁴ de 14 de octubre de

¹³ ECLI:ES:TS:2012:6385. Recurso de Casación núm. 1009/2011. Ponente Pilar Teso Gamella.

¹⁴ ECLI:ES:TS:2013:6010. Recurso de Casación núm. 1003/2011. Ponente Eduardo Calvo Rojas.

2014,¹⁵ de 18 de noviembre de 2015,¹⁶ de 25 de febrero de 2016,¹⁷ o de 26 de mayo de 2016,¹⁸ entre otras. Recientemente, el Tribunal Supremo, a partir de sus sentencias 744/2020, de 4 de marzo, y 569/2020, de 27 de mayo, ha iniciado un cierto giro jurisprudencial que aboga por suavizar el alcance de la anulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, admitiendo que en determinadas circunstancias el alcance de la nulidad puede no ser radical y limitarse a ciertos aspectos del plan que, siendo contrarios a derecho, tengan sustantividad propia y no afecten a la totalidad del instrumento.

Los efectos de la declaración de nulidad de un plan se proyectarán sobre situaciones anteriores y los actos dictados al amparo del plan que se anula pervivirán en función de si dichos actos habían llegado a alcanzar firmeza. En todo caso, producida la anulación, hasta que se produzca la hipotética aprobación de un nuevo plan que sustituya al anulado, vuelve a cobrar vigencia el planeamiento anterior. La reviviscencia del plan previo es un efecto automático según la jurisprudencia, como se recoge en la Sentencia de 11 de noviembre de 2015¹⁹, dictada en incidente de ejecución de la Sentencia que anuló el PGOU de Orense de 2003. Como con cualquier otra norma legal o reglamentaria que es anulada, el razonamiento subyacente es que, al anular el plan en su conjunto, se anula asimismo su efecto derogatorio del plan que le precedió. Esto no comporta que la Administración no pueda elaborar y aprobar un nuevo planeamiento urbanístico en sustitución del anulado, pero sí que deberá iniciarse el procedimiento desde el principio y hacerse un especial esfuerzo de motivación.

El Tribunal Supremo admite expresamente, en pronunciamientos como la Sentencia de 25 de mayo de 2015²⁰ o anteriormente de 8 de noviembre de 2012²¹ la posibilidad de que la Administración impulse “la aprobación del instrumento de planeamiento procedente en lugar del que inadecuadamente hubiera pretendido impulsar en principio”. No obstante, no es una posibilidad incondicionada. Es muy clara en este sentido la Sentencia de 28 de septiembre de 2009, fundamento cuarto:

¹⁵ ECLI:ES:TS:2014:4288. Recurso de Casación núm. 2653/2012. Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

¹⁶ ECLI:ES:TS:2015:4773. Recurso de Casación núm. 162/2014. Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

¹⁷ ECLI:ES:TS:2016:847. Recurso de Casación núm. 2754/2014. Ponente César Tolosa Tribiño.

¹⁸ ECLI:ES:TS:2016:2461. Recurso de Casación núm. 965/2015. Ponente Jesús Ernesto Peces Morate

¹⁹ Recurso de Casación núm. 1058/2015. Ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

²⁰ ECLI:ES:TS:2015:2342. Recurso de Casación núm. 1699/2013. Ponente José Juan Suay Rincón.

²¹ ECLI:ES:TS:2012:7034. Recurso de Casación núm. 6622/2010. Ponente Eduardo Calvo Rojas.

"... para introducir una nueva ordenación urbanística cuya aprobación comporta la ineffectividad de esos pronunciamientos jurisdiccionales o hará inviable su cumplimiento, la Administración debe necesariamente realizar un especial esfuerzo para justificar el cambio de ordenación llamado a tener tan grave consecuencia, y, en fin, para disipar cualquier sospecha de que el planeamiento se altera con la intención de impedir el cumplimiento de la sentencia.

Cuando no existe tal justificación, o cuando las razones que se aducen para respaldar la modificación no hacen sino revelar que la finalidad perseguida es precisamente la de eludir la ejecución del fallo, la conclusión no puede ser otra, según lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, sino la declaración de nulidad de ese cambio de planeamiento, siendo muestra de ello, entre otros, los pronunciamientos contenidos en sentencias de esta Sala de 5 de abril de 2001 (casación 3655/96) y 10 de julio de 2007 (casación 8758/03)".

En el mismo sentido, con cita expresa de la anterior, la Sentencia de 18 de diciembre de 2014,²² fundamento quinto. En el caso del ámbito "Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas" la cuestión fue examinada a propósito de la aprobación de la Revisión Parcial del PGOU de Madrid de 2013 en la Sentencia de 6 de septiembre de 2016.²³ Al respecto resulta medular el razonamiento contenido en el fundamento sexto, B), b):

"Conviene ante todo comenzar por precisar que el dictado de una sentencia anulatoria de un plan se refiere al instrumento de ordenación concernido en cada caso. De este modo, no se cercenan las posibilidades de la Administración de utilizar su potestad de planeamiento ni le priva o desapodera de la titularidad o el ejercicio de la indicada potestad y, por consiguiente, puede volver a ejercitarla. De ser otra la respuesta, desde luego, no habría lugar siquiera a plantearse la cuestión que quedaría así solventada en términos radicales. Sin embargo, afirmábamos en nuestra Sentencia de 5 de julio de 2012 (RC 2922/2010): «El hecho de que una sentencia anule una determinada calificación urbanística por falta de

²² ECLI:ES:TS:2014:5581. Recurso de Casación núm. 2847/2012. Ponente José Juan Suay Rincón.

²³ ECLI:ES:TS:2016:4039. Recurso de Casación núm. 1215/2015. Ponente César Tolosa Tribiño.

motivación no impide que, de forma indefectible, la misma calificación puede volver a plantearse en el futuro al amparo de circunstancias y motivaciones distintas -aspecto que la sentencia recurrida advierte con acierto al indicar que el PGOU no añade una motivación específica o distinta a la contenida en el Plan Especial-. En definitiva, siendo la esencia del ius variandi la adaptación del contenido del planeamiento a las exigencias, cambiantes, que en cada momento demanda el interés general, el hecho de que determinada calificación no esté justificada en un momento dado no impide que posteriormente sí puede estarlo si las circunstancias fueran distintas, pues lo contrario supondría una especie de petrificación de la potestad de planeamiento incompatible con la satisfacción del interés general y una lesión a la potestad reglamentaria de la Administración, sin perjuicio de que, como se ha indicado antes, en estos supuestos el ejercicio legítimo de tal potestad deberá ir acompañado de una motivación especial, de un plus en la justificación, del que resulte claramente acreditado ante el cambio de circunstancias que las exigencias del interés general demandan tal medida».

Ciertamente, anulado un plan urbanístico, la Administración puede abandonar todo propósito ulterior de acometer la ordenación pretendida. Forzoso resulta admitir la renuncia como una opción, una opción que incluso puede resultar obligada en algunos casos, concretamente, atendiendo a la índole de los vicios determinantes de la anulación del plan. Pero la aprobación de un nuevo plan, a la vista también de la naturaleza y entidad del vicio determinante de la indicada anulación, puede en otros casos resultar la consecuencia hasta cierto punto lógica y natural ...”

En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Supremo núm. 996/2017 de 5 de junio.²⁴

En consecuencia, es perfectamente posible un nuevo ejercicio de la potestad de planeamiento para reintroducir todas o parte de las determinaciones del Plan que ha resultado anulado, pero ese ejercicio se deberá realizar por medio de la instrucción y resolución de un procedimiento administrativo de aprobación de planes ordinario, sin que quepa ningún tipo

²⁴ ECLI:ES:TS:2017:3179. Recurso de Casación núm. 2271/2016. Ponente César Tolosa Tribiño.

de convalidación del planeamiento anulado. Además, deberá motivarse especialmente la adopción de las opciones de planeamiento en función de las circunstancias físicas, sociales, económicas y otras del entorno circundante, dejando claro que la ordenación aprobada responde plenamente a la satisfacción del interés público y no a la elusión de las sentencias anulatorias. Por otra parte, la aprobación de un nuevo plan, incluso con determinaciones idénticas a las del Plan anulado, no podrá suponer en ningún caso una convalidación de los instrumentos de ejecución, aunque este se anulase por la única razón de la falta de motivación del Plan que había afectado a parte del ámbito objeto de reparcelación, sino que será precisa la aprobación de un nuevo instrumento de ejecución conforme a un procedimiento instruido y resuelto con todas las garantías legales.

En el caso de la Marina de Valdecañas, esa suerte de convalidación de la ordenación anulada intentó hacerse mediante una Ley regional, que modificaba la normativa urbanística extremeña. Como consecuencia, una nueva norma, el art. 11.3.1.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, fue introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, que preveía que:

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

Sin embargo, esa previsión resultó declarada inconstitucional. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 164/2019 de 13 de noviembre, anuló la modificación normativa, estimando parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia, rechazando el argumento de que la normativa nacional y europea reguladora de la Red Natura 2000 no impone que los terrenos queden necesariamente excluidos de la transformación urbanística. Según del Tribunal Constitucional:

"Del tenor literal de este precepto, en conexión con el reconocimiento de un alto valor ecológico a los terrenos Red Natura 2000 por la legislación -europea y nacional- de la naturaleza, se colige que los citados terrenos Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido"

del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)".

En consecuencia, los terrenos de la Red Natura 2000, no solo deben ser "excluidos" de la transformación urbanística, sino que deben ser encuadrados en la categoría de mayor nivel de protección dentro de la situación del suelo rural, frente a la categoría residual o común en virtud de las previsiones de la legislación básica. Al ser éstas las previsiones de la legislación básica, esa norma ha quedado integrada en el bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia, determinó la nulidad de la legislación extremeña. En consecuencia, la convalidación legislativa no tuvo efecto.

Tras las sentencias del Tribunal Supremo que confirmaban la invalidez de la urbanización Marina de Valdecañas y que, por tanto, comportaban la demolición del complejo, la Junta de Extremadura planteó dos incidentes propugnando una declaración de imposibilidad de ejecución de sentencia: primero, el incidente de imposibilidad legal de ejecución, por cuanto una modificación legislativa ampararía las construcciones ilegalmente realizadas; segundo, incidente de imposibilidad material de ejecución, en atención al impacto socio-económico que en la zona supone el complejo, los graves perjuicios económicos para la Hacienda Pública que se producirían si se derribase todo lo edificado y la protección de los terceros de buena fe que han adquirido viviendas en el complejo.

Como ya se ha señalado, en 2019, tras una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura a petición de los grupos ecologistas que habían recurrido en primer lugar, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la modificación legislativa que amparaba las construcciones ilegalmente construidas. Como consecuencia, mediante auto de 30 de junio de 2020, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura desestimó el incidente de imposibilidad legal de ejecución de sentencia. No obstante, decidió estimar parcialmente el incidente de imposibilidad material de ejecución, ordenando la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones actualmente construidas y en funcionamiento.

4. LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ANULATORIA SÓLO SE DA EN CASO DE IMPOSIBILIDAD FÍSICA CUANDO SE TRATE DE SUELO RÚSTICO ESPECIAL INCLUIDO EN UN ESPACIO NATURAL DE LA RED NATURA 2000

La posible existencia de una imposibilidad material derivada de las circunstancias socioeconómicas de la zona de influencia de la urbanización Marina de Valdecañas y de los costes para la Administración extremeña fueron examinadas en la Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 162/2022, de 9 febrero.²⁵ Lo recurrido, como ya se ha dicho, fue el auto de 30 de junio de 2020, confirmado en reposición, en el que el Tribunal Superior de Justicia declaraba la imposibilidad material *parcial* de ejecución en sus propios términos de la sentencia anulatoria de 2011. Sintéticamente esto se concretaba en tres puntos:

Primero, la demolición de toda edificación o equipamiento que no se encuentre terminado y en funcionamiento, además de las viviendas terminadas que sirven de oficina de la promotora y de piso piloto, y de las instalaciones que no siendo imprescindibles para el funcionamiento de las edificaciones terminadas y en funcionamiento se encuentren en fase de estructura.

Segundo, el deber de restaurar y revegetar el terreno, eliminando plataformas y la reposición del terreno a un estado que permita la regeneración del bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.

Tercero, la prohibición de nuevas edificaciones.

Todo ello articulado a través de un plan cuya elaboración se encomienda a la Junta de Extremadura, que debería haberlo aprobado en seis meses, tras dar audiencia a la comunidad de propietarios, los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las entidades demandantes (Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX). Su objeto era la minimización de la posible afectación ambiental de la actividad humana, en coordinación con el Plan de Gestión de la ZEPA y el resto de evaluaciones ambientales. En cuanto a su concreto contenido: “Las medidas deberán analizarse individualmente para comprobar que realmente son eficaces para reducir el impacto de la urbanización y deberá ponerse especial atención en las medidas para paliar la eutrofización del embalse y la regeneración de bosque mediterráneo”. Por

²⁵ Recurso de Casación núm. 7128/2020, ECLI:ES:TS:2022:481, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

lo demás, en el auto se imponían medidas muy concretas, como la obligación de “contar con, al menos, dos agentes o guardas permanentes en la zona que controlarán el cumplimiento del plan”.

La justificación que encuentra el Tribunal Superior de Justicia para la existencia de una imposibilidad material está en el *coste* para la Junta de Extremadura, que repercutiría en los servicios públicos, junto con la *escasa incidencia en el medio ambiente de unas viviendas que son una tercera parte de las proyectadas y sólo ocupadas como segundas residencias*. Por ello se opta por “modular” la ejecución, dando un “cumplimiento posible y eficaz” al fallo y con ello “evitando que la adopción de una demolición total consiga el efecto contrario que se pretende y es la permanencia y abandono de las edificaciones sin ofrecer finalmente una solución a la controversia fáctica y jurídica planteada”. Se invoca en este sentido el principio de proporcionalidad, inherente al Estado de Derecho: “Las normas urbanísticas no fueron cumplidas en la actuación administrativa anulada, pero el ordenamiento jurídico admite la restauración de la legalidad mediante la adopción de medidas que, de manera excepcional y en conexión con la imposibilidad material de ejecutar las sentencias, eviten un resultado inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado”.

En su argumentación, el Tribunal Supremo empieza por afirmar, en coincidencia en esto con el Tribunal Superior de Justicia, que no concurre ninguna causa de imposibilidad legal de ejecución. Dado que, en su opinión, de la normativa básica se desprende claramente la necesidad de preservar de la urbanización esa clase de terrenos que forman parte de espacios protegidos, *la única conclusión posible es la ejecución en sus propios términos de la sentencia anulatoria:*

“... en la ejecución de sentencias que ordenan la restauración de la legalidad urbanística vulnerada por la transformación urbanística llevada a cabo en terrenos que, en razón de la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia de la integración en la Red Natura 2000, no pueden ser objeto de dicha transformación. Lo que supone que la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas, ejecución en sus propios términos que solo se excepciona, conforme al art. 105.2 de la LJCA, por la imposibilidad material de llevar a cabo la reposición ordenada en las sentencias ...”

El Tribunal Supremo no obstante empieza por justificar que el cumplimiento de las sentencias en sus propios términos es un contenido necesario del derecho fundamental del art. 24 de la Constitución. En consecuencia, la imposibilidad material (o legal) de ejecución es una excepción al derecho fundamental a la ejecución en sus propios términos. Cuando concurren las circunstancias legales o materiales para justificar la inejecución deberá procederse a la adopción por el órgano judicial de las medidas que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, es decir, que aunque sea parcialmente o de forma equivalente den satisfacción al derecho reconocido y, además, a la determinación de la indemnización que proceda en su caso, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 105.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa:

“Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, 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”.

Esto supone que, aunque se aprecie la concurrencia de circunstancias que la imposibiliten, la ejecución de una sentencia ha de llevarse a cabo en la forma que “mejor se acomode a la realización y cumplimiento del fallo”, teniendo la indemnización un carácter puramente complementario.

El núcleo de la argumentación del Tribunal Supremo es el carácter reglado del suelo no urbanizable especialmente protegido situado en un espacio natural de la Red Natura:

“De los preceptos básicos de contraste que se han expuesto se deducen claramente unas reglas mínimas que pueden sintetizarse así en lo siguiente: i) se debe preservar el suelo ambientalmente protegido de su transformación mediante la urbanización; ii) se definen unas inclusiones en concepto de mínimos; iii) la utilización de los terrenos con valores ambientales protegidos por la ley queda supeditada imperativamente a preservar esos valores; y iv) solo son admisibles las alteraciones del estado natural de los terrenos protegidos si están expresamente autorizados por la legislación

de protección aplicable. En suma, la regla general es la preservación, salvo las autorizaciones expresamente previstas en la legislación de protección -europea, básica estatal y autonómica de desarrollo- sin que la legislación de desarrollo autonómica, ya sea en materia de protección de la naturaleza o dictada con fundamento en otro título competencial (como el urbanístico), pueda autorizar alteraciones del estado natural allí donde la europea y la básica estatal no lo contemplen. La norma autonómica cuestionada, al prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental, es incompatible con las mencionadas reglas básicas. La urbanización implica siempre una grave alteración -la ocupación de los terrenos por construcciones e instalaciones supone una reducción de facto de la superficie protegida- que, en el caso de los terrenos de la Red Natura 2000, por la especial protección que la propia comunidad autónoma les ha reconocido, con fundamento en la normativa europea y estatal, debe quedar condicionada a un supuesto muy concreto (evolución natural, científicamente demostrada) y un procedimiento exigente (trámite de información pública, remisión de la propuesta a la Comisión Europea y aceptación por ésta) según prevén los arts. 13.4 TRLS 2008 y 52 de la Ley 42/2007, normas de carácter básico que el párrafo cuestionado de la ley autonómica desvirtúa. Tampoco podemos acoger el argumento que esgrime la representación del gobierno autonómico de que existen núcleos urbanos completos incluidos en el ámbito de una zona especial de protección de aves, cuyo desarrollo y evolución debería permitirse. La lectura atenta del párrafo controvertido revela que su objeto no son los terrenos que, siendo ya urbanos, puedan quedar afectados por la Red, sino terrenos en "estado natural" -afirma el precepto- que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores".

Esto comporta que la única causa de inejecución admisible es la imposibilidad material:

"Nos situamos, por lo tanto, en la ejecución de sentencias que ordenan la restauración de la legalidad urbanística vulnerada por la transformación urbanística llevada a cabo en terrenos que, en razón de la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia

de la integración en la Red Natura 2000, no pueden ser objeto de dicha transformación. Lo que supone que la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas, ejecución en sus propios términos que solo se exceptiona, conforme al art. 105.2 de la LJCA, por la imposibilidad material de llevar a cabo la reposición ordenada en las sentencias ...”

Con base en lo anterior, el Tribunal Supremo *no considera posible introducir modulaciones en la ejecución:*

“Desde estas consideraciones, la apreciación de la Sala de instancia sobre la falta de incidencia de lo construido en el medioambiente –que en la medida que responde a la valoración de la prueba no cabe revisar en esta casación- no puede considerarse, a los efectos del art. 105.2 de la LJCA, causa de imposibilidad material de ejecución en relación con las actuaciones de transformación urbanística ya realizadas y en funcionamiento, pues, por el contrario y como se señala por el Tribunal Constitucional, la consumación de la transformación urbanística no preserva sino que cambia el destino del suelo objeto de la urbanización; como tal, la urbanización implica siempre una grave alteración y supone una reducción de facto de la superficie protegida; no cabe prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental y, por la misma razón, no puede servir de justificación para mantener una transformación urbanística consumada; y tampoco que la zonificación del espacio protegido incluya núcleos urbanos, que, como señala el Tribunal Constitucional, no es el caso de terrenos en "estado natural" que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos ex novo a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores.

A estas razones que impiden compartir el planteamiento de la Sala de instancia, ha de añadirse que con ello se consolidaría una transformación urbanística cuya ilegalidad afecta a intereses públicos tan relevantes como la ordenación urbanística y la protección del medioambiente, que determinaron los pronunciamientos judiciales que son objeto de ejecución”.

También con base en lo anterior, el Tribunal Supremo no considera posible introducir consideración alguna de proporcionalidad en atención a circunstancias socio-económicas. Los costes para la Hacienda Pública (algo más de 144 millones de euros en una estimación previa) no pueden ser considerados como causa de inejecución, como mucho como causa para introducir mecanismos de ejecución que moderen esos costes. En cuanto al impacto sobre los habitantes de la zona, el Tribunal Supremo considera que siendo estimables las iniciativas empresariales de desarrollo de una actividad eco-turística, con los efectos económicos y sociales que pueden tener, ello no ha de ser a costa de intereses que el legislador ha considerado de mayor relevancia, como es la planificación del territorio y el medio ambiente.

5. CASO VALDECAÑAS: ¿UN GIRO JURISPRUDENCIAL?

Aunque en la sentencia del Tribunal Supremo sobre la ejecución de las sentencias anulatorias del proyecto Marina de Valdecañas no se haga referencia a ello, lo cierto es que el Tribunal Supremo no siempre ha sido igual de categórico respecto a la ejecución de sentencias que afectan a un suelo no urbanizable especialmente protegido (aunque no integrado en la Red Natura 2000, como es el caso).

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020,²⁶ confluyeron dos líneas jurisprudenciales relevantes: sobre los efectos de declarar protegido un suelo no urbanizable y sobre las consecuencias de la anulación jurisdiccional de un instrumento de planeamiento. En ese caso, un Proyecto Regional que se había aprobado mediante Ley fue anulado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre, por haber utilizado un mecanismo extraordinario no justificado, como fue la aprobación por Ley. Durante la vigencia del Proyecto se aprobaron diversos instrumentos de ejecución, algunos confirmados judicialmente y otros no recurridos. A su amparo se realizaron obras de urbanización, se inició la construcción de un edificio multiservicios (la “Cúpula de la energía”) y se culminó una central térmica de biomasa. Tras la declaración de inconstitucionalidad, se aprobó mediante Decreto 18/2015, de 26 de febrero de 2015, el Proyecto Regional “Parque Empresarial del Medio Ambiente”, aplicable a los terrenos ya transformados, que se clasifican como suelo urbano consolidado (de las 560 Ha previstas se pasó a poco más de 148), prescindiendo de los usos residencial y de ocio y manteniendo los usos industriales y terciarios.

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 539/2020 de 25 de mayo de 2020. Recurso de Casación núm. 5123/2017, ECLI:ES:TS:2020:999, Ar. RJ 2020\1189, ponente Francisco Javier Borrego Borrego. Comentada por BLASCO EDO (2020: 80-86) y GARCÍA-ÁLVAREZ (2021: 521-526).

Al menos desde la Sentencia de 3 de julio de 2009 (recurso núm. 909/2005), el Tribunal Supremo considera que el cambio de clasificación de un suelo no urbanizable especialmente protegido –de naturaleza reglada- a otra que permita su transformación requiere como motivación expresa la pérdida o desaparición de los valores protegidos. Esto comporta que la decisión de proteger un suelo rústico es prácticamente irreversible, con la excepción de que no será necesario mantener la clasificación si los valores que se pretendía proteger ya no existen. No siempre será suficiente con acreditar la desaparición de los valores protegidos, puesto que en ocasiones el Tribunal Supremo ha exigido que antes de incorporar los terrenos a un proceso de expansión urbana, se analice si sería posible su recuperación. En este sentido la Sentencia de 3 de julio de 2007 (recurso núm. 3865/2003). Este es el contexto en el que se planteó la cuestión casacional resuelta por la Sentencia de 25 de mayo de 2020:

«... de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA en relación con el artículo 90.4 de la misma, procede admitir el recurso, precisando que la cuestión planteada que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el instrumento que nos ocupa -Proyecto Regional "Parque Empresarial del Medio Ambiente"- puede llevar a cabo una nueva clasificación de un suelo previamente clasificado como no urbanizable especialmente protegido con el objetivo de legitimar las actuaciones desarrolladas al amparo de un instrumento legislativo declarado inconstitucional y nulo y cuyos actos autorizatorios fueron igualmente anulados, de tal manera que la transformación fáctica de tales terrenos había sido declarada ilegal»

El auto de admisión contenía un error, que en la sentencia de 25 de marzo de 2020 se “matiza”, porque los “actos autorizatorios” no fueron anulados, con alguna excepción. En consecuencia, señala el Tribunal Supremo en la sentencia comentada: «los actos administrativos antes reseñados, que ganaron firmeza por no haber sido impugnados, o que, impugnados, fueron confirmados por sentencia judicial firme, y la licencia de obras declarada nula por sentencia firme, no pueden ser revisados tras la STC 203/2013, de 5 de diciembre de 2013 (BOE 7/2014, de 8 de enero), por exigirlo así la doctrina constitucional, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, y ello en aplicación del principio de seguridad jurídica, consagrado y garantizado en el art. 9.3 de la Constitución».

En lo relativo a la cuestión de fondo, Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Supremo coinciden es que lo relevante es «si ese suelo, antes clasificado como suelo no urbanizable especialmente protegido y ahora

clasificado por el Proyecto Regional en casi su totalidad como suelo urbano consolidado (salvo una pequeña porción clasificada como suelo rústico con protección cultural), seguía manteniendo esos valores ambientales en el momento de aprobarse la Ley 6/2007, y sobre todo si los seguía manteniendo en el momento de tramitarse y aprobarse el Proyecto Regional "Parque del Medio Ambiente"». La conclusión a que llegan ambos tribunales es que probablemente en 2007 el suelo ya no reuniese las características para que la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección fuese reglada, pero que es indudable que en 2015 el suelo se halla urbanizado, cuenta con los servicios urbanísticos requeridos para que pueda considerarse "integrado en la malla urbana" y, por consiguiente, para ser clasificado como suelo urbano consolidado, lo que constituye también un concepto reglado. El Tribunal Supremo también señala que esa urbanización realizada entre 2007 y 2015 ha de reputarse ejecutada en virtud de instrumentos de ordenación vigentes en ese momento y, por tanto, de acuerdo a la legalidad. Por consiguiente (fundamento séptimo):

«...la reclasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido, que estaba vigente antes de la Ley 6/2007, declarada inconstitucional en 2013, en suelo urbano consolidado tras las actuaciones administrativas realizadas hasta la declaración de inconstitucionalidad, por reunir los requisitos para esta clasificación, fue conforme a derecho».

Con todos los matices, en la Sentencia de 25 de mayo de 2020 sí se admitió la congelación de la edificación como mecanismo eficaz de ejecución de una sentencia anulatoria. Debe recordarse que, aunque los instrumentos de ejecución no habían sido impugnados, la anulación del plan jerárquicamente superior produce una nulidad en cascada de todos los instrumentos de planeamiento jerárquicamente subordinados, sin necesidad de que sean impugnados, anulación en cascada que no extiende sus efectos a los actos administrativos firmes de autorización o licencia de obras. Quizá no sea un giro jurisprudencial, pero sí habría que matizar que la solución dada al "caso Valdecañas" sería válida únicamente para el suelo de espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000, no para otros suelos rústicos protegidos, en los que sí parece admitirse una transformación como irreversible. Esto sería coherente con el tratamiento específico que en la legislación urbanística se da al suelo de los espacios naturales o espacios de la Red Natura 2000. De acuerdo con el art. 13.3 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:

“No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, 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 forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.

6. MATICES A LA IRREVERSIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y EN DERECHO ESPAÑOL: LA POSIBILIDAD DE ARTICULAR MEDIDAS COMPENSATORIAS

Una última puntualización para tener un panorama completo sería que la rocosa rigidez de la protección, tal como deriva de la legislación y la jurisprudencia española no derivan necesariamente del Derecho comunitario, sino que son en parte producto de la decisión de operadores jurídicos españoles.

Como es sabido, en el Derecho español establece la intangibilidad de los espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, además de en el ya citado art. 13.3 del TRLS de 2015, en el vigente art. 52 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:²⁷

«1. Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de 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. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47 [actual 48].

2. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación».

²⁷ GALLEGO BERNAD, María Soledad: *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*. Madrid, SEO-BirdLife, 2014, pp. 165 y ss.

No hay un precepto equivalente en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, la denominada Directiva Hábitats, pero el carácter irreversible de la protección se desprende de su articulado.

La jurisprudencia europea ha admitido algún supuesto en el que puede prescindirse de la clasificación formalmente adoptada. Es muy significativa la Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de noviembre de 1999, C-96/1998, Comisión/Francia, “Marais poitevin”. En esa sentencia, en la que Francia fue condenada por diversos incumplimientos en el mantenimiento en un estado adecuado conservación el llamado “Marais poitevin”, una zona pantanosa sometida a intensos procesos de desecación y transformación desde la Edad Media, el Tribunal rechazó incluir en la condena la desclasificación parcial del suelo de una Zona Especial de Conservación. De acuerdo con la sentencia, los terrenos destinados a la construcción de una autovía –proyecto aprobado tras haber sido sometido a EIA con anterioridad a la declaración de la ZEC- habían sido incluidos en la comunicación a la Comisión por error y, por consiguiente, no había tal desclasificación en sentido material. En consecuencia, se trataba de un supuesto de error material, no de error científico en la apreciación de los valores ambientales. Es cierto que, como señalará el Tribunal Supremo en su sentencia, el propio Tribunal de Justicia ha visto en ese pronunciamiento una habilitación para rectificar también errores científicos y en este sentido la Sentencia de 19 de octubre de 2017, C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap c/ Staatssecretaris van Economische Zaken:

«29. A este respecto, es necesario señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, sobre la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), que un error de comunicación a la Comisión con ocasión de la designación de una zona de protección especial podía ocasionar la reducción de la superficie de esa zona como consecuencia de la rectificación de dicho error (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de noviembre de 1999 (TJCE 1999, 279), Comisión/Francia, C-96/98 , EU:C:1999:580, apartado 55). En el asunto que dio lugar a esa sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el error administrativo cometido, que se relacionaba con la indicación de la superficie, podía corregirse procediendo a una adaptación de la zona de protección de que se trataba. [...]

33. *Pues bien, según el tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva "hábitats", los lugares son propuestos por el Estado miembro interesado tomando como base los criterios que se enuncian en el anexo III de la propia Directiva y la información científica pertinente. De ello se desprende, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 29 de la presente sentencia, que poner de manifiesto -basándose en datos científicos- la existencia de un error que haya viciado esa información científica pertinente puede justificar, en su caso, la reducción de superficie de un LIC.*

34. *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conforme a la cual no procede utilizar en vano recursos para la gestión de un lugar que resulte inútil para la conservación de los hábitats naturales y de las especies (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de abril de 2014, Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, apartado 28), corrobora esta interpretación».*

Esa jurisprudencia ha sido aplicada por el Tribunal Supremo para reconocer expresamente que el error científico en la delimitación de un espacio protegido permite revertir la declaración en su Sentencia de 22 de junio de 2020.²⁸

En realidad, la formulación que se hace en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres se refiere a la integridad de la Red Natura, no a la inamovilidad de la misma. De acuerdo con el art. 6:

“3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el

²⁸ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 841/2020 de 22 de junio. ECLI:ES:TS:2020:2204, Recurso de Casación núm. 8110/2018, Ar. RJ 2020\2464, ponente Rafael Fernández Valverde. Sobre esta sentencia, GARCÍA ÁLVAREZ, G: “[Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. Control de la actuación administrativa de protección de la biodiversidad: rectificación del error científico, exigencia de contenidos mínimos y desviación de poder en los planes ambientales](#)”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, pp. 492-534, especialmente pp. 512-521.

apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden”.

En consecuencia, de forma condicionada y con considerables garantías, en la Directiva se admite la posibilidad de ejecutar planes o proyectos que afecten a espacios de la Red Natura 2000, siempre que se adopten las adecuadas medidas compensatorias, que deberán ser específicas, efectivas, técnicamente viables y convenientemente ubicadas.²⁹ La inexistencia real en Derecho español de mecanismos de compensación ambiental, como puedan ser los bancos de hábitat o de biodiversidad, impide introducir un elemento de flexibilidad en la protección ambiental que pueda hacerla compatible con el desarrollo humano.

²⁹ [“Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE.](#)

Clarificación de los conceptos de soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la Comisión. 2007-2012”. Con anterioridad, el documento de la Comisión, [«Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats»](#), 2002, en que se dedican a las medidas compensatorias las pp. 44 y ss.

7. A MODO DE EXCURSO: OTROS PRONUNCIAMIENTOS AMBIENTALES DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

Por supuesto, durante el año 2021 se han producido otros muchos pronunciamientos de la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Supremo con contenido ambiental. No obstante, la jurisprudencia ha sido básicamente continuista durante 2021. En este sentido, se citan a continuación tres sentencias relevantes en diversas cuestiones ambientales.

En la Sentencia de 7 de octubre de 2021,³⁰ el Tribunal Supremo declara la aplicabilidad del art. 17 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y de los art. 9 y 10 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, en cuanto al deber de prevención del riesgo de electrocución de avifauna en todo el territorio nacional, independientemente de que la línea eléctrica pueda encontrarse dentro o fuera de las Zonas de Protección definidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

En la Sentencia de 27 de octubre de 2021 se resolvía en principio la cuestión de la posibilidad de someter al lobo a determinados programas de control de población.³¹ El Tribunal Supremo dio la razón a la Junta de Castilla y León, estimó el recurso de casación y desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico contra la Resolución de 29 de julio de 2016, de la Dirección General del Medio Natural (Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León), por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019.

La cuestión es que la posición adoptada por el Tribunal Supremo en esa y otras sentencias que la habían precedido, relativas a la propia Castilla y León o a Cantabria, se ha visto claramente afectada por la decisión del Tribunal Constitucional de estimar –en una sentencia todavía no publicada en el BOE- el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León,

³⁰ Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 7 de octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3683, recurso núm. 202/2020, ponente Ángel Ramón Arozamena Laso.

³¹ Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª de 27 de octubre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:3954, recurso núm. 3041/2020, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

concretamente contra las menciones que contiene al lobo como especie cazable [art. 38.2, a), 38.8, anexos I.3, II.4, f) y IV.2]. La peculiaridad de este caso es que ha sido una norma posterior a la aprobación de la ley autonómica y de rango reglamentario, la Orden Ministerial TED/980/2021, de 20 de septiembre, que introdujo al lobo en el Listado de Especies de Protección Especial. La consecuencia ha sido que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales las alusiones al lobo como especie cazable, de forma sobrevenida, al considerar básica esa norma como derivada de la Ley 4/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que tiene carácter básico. Como consecuencia, el lobo ya no puede cazarse al norte del río Duero y la jurisprudencia contencioso-administrativa ha perdido su eficacia.

En la Sentencia de 9 de diciembre de 2021,³² el Tribunal Supremo considera ajustada a Derecho una cláusula, la 30.2, del pliego de cláusulas administrativas particulares de un contrato de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del Servicio Vasco de Salud. El Tribunal Supremo considera aplicables los principios de autosuficiencia y proximidad contenidos en la legislación de residuos e al traslado y tratamiento de residuos que han de eliminarse y estos principios condicionan, no sólo la planificación de las administraciones, sino también la actuación administrativa, incluyendo la contractual. Por consiguiente, la inclusión como criterio de adjudicación de que el centro de tratamiento y eliminación de residuos esté próximo a su lugar de origen, no supone un tratamiento discriminatorio contrario a la normativa española o comunitaria europea.

8. CONCLUSIÓN

En España está muy extendida una considerable sensibilidad ecológica, que ha llevado a que partes considerables del territorio español cuenten con protección ambiental. Existe también una creciente sensibilidad social ante el fenómeno del vaciamiento de partes considerables de la España interior; basta considerar el fenómeno de las cifras de ventas de un libro de ensayo como es *La España vacía*, de Sergio del Molino.³³

³² Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª de 9 de diciembre de 2021, ECLI: ES: TS: 2021:4631, recurso de casación número 4218/2019, ponente Diego Córdoba Castroverde.

³³ DEL MOLINO, Sergio: *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid, Turner Publicaciones, 2016.

Un caso como el de la Marina de Valdecañas puede analizarse desde muchas perspectivas. Desde el punto de vista de la política legislativa, parece evidente que España ha dotado a la protección de suelos no urbanizables especiales de una rigidez superior a la que tienen algunos preceptos de la Constitución frente a su reforma. La opción ha sido primar la protección ambiental sobre consideraciones sociales; sin matices.

Desde el punto de vista de la interpretación jurisprudencial, nos encontramos ante un régimen rígido que se aplica –al menos teóricamente– a todos los suelos clasificados como no urbanizables protegidos, aunque las experiencias del caso Valdecañas en contraste con otros casos recientes como el de la Ciudad del Medioambiente de Soria, muestra que ese régimen rígido se aplica con especial intensidad en los espacios naturales protegidos.

En este sentido es muy ejemplificativa la diferencia entre las posiciones del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia. Mientras este último aplica criterios de proporcionalidad, entendiendo que los costes económicos y sociales de remover unas viviendas que en primer lugar no son muchas –no llegan a 200, lo que sitúa el núcleo entre los pequeños–, además son de segunda residencia, por lo que su ocupación no llegaría a cien días al año en promedio, lo que reduce todavía más su impacto. Frente a esa aproximación del Tribunal Superior de Justicia, que pone en la balanza los costes, incluido los ambientales, de la ejecución de la sentencia en sus términos literales, el Tribunal Supremo opta por una ejecución íntegra y literal, sin matices, ejecución que solo una imposibilidad física puede evitar.

La aplicación de la normativa a la ejecución de las sentencias anulatorias de planes urbanísticos es coherente con la legislación y su aplicación jurisprudencial respecto a la validez de normas y actos administrativos. La imposibilidad legal, tan habitual en el campo urbanístico por la incorporación de las prescripciones de los planes anulados a otros posteriores, no podrá darse fácilmente en el ámbito del suelo rústico o no urbanizable especial, sobre todo si esa clasificación obedece a su inclusión en un espacio natural protegido. En cuanto a la imposibilidad material, el Tribunal Supremo la hace equivaler a una imposibilidad física, no a meras dificultades, incluso relevantes, rechazando expresamente la aplicación de normas de proporcionalidad que pudieran llevar a moderar las consecuencias de un fallo anulatorio.

La comparación con otros casos de ejecución de sentencias anulatorias en los que se hallaban implicados suelos clasificados como rústico o no urbanizable especial muestra que, pese a la formulación de la jurisprudencia sobre este tipo de suelos en términos categóricos, existen considerables

diferencias en el régimen real. En otros casos, como la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, los autos de ejecución han permitido la subsistencia de la urbanización y la edificación ya ejecutadas, algo que se rechaza expresamente por el Tribunal Supremo en el caso Valdecañas. La única diferencia es la existencia de espacios naturales protegidos e integrados en la Red Natura 2000 en un caso, mientras que en el otro la decisión de proteger había sido adoptada por el planificador urbanístico. Existe por tanto una escala de distintos niveles de protección dentro del propio suelo rústico especialmente protegido.

Siendo esta la situación de *lege lata*, cabría preguntarse cuál podría ser de *lege ferenda*. En concreto, si la necesidad de proteger no sólo la biodiversidad, sino la diversidad de los modos de vida humanos y la fijación de población en las áreas rurales del interior peninsular, no podría haberse articulado mediante "medidas compensatorias", aunque esto no debería producirse en la fase de ejecución de los procesos contencioso-administrativos, sino en la fase de aprobación de los instrumentos territorial, como una consecuencia de la evaluación de impacto ambiental. La renuncia a la utilización de mecanismos como los bancos de conservación o bancos de biodiversidad, que permiten una ponderación de objetivos ambientales y sociales como consecuencia de la evaluación de impacto ambiental es uno de los grandes déficit de la política pública de protección ambiental en España.

9. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Coord.). *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*. Madrid: J.M. Bosch Editor, 2018.

ARIAS APARICIO, María Flor. El TSJ Extremadura ordena la demolición parcial de la urbanización Marina Isla de Valdecañas: TSJ Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, Auto 30 Junio 2020, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 165, 2020.

- La tutela de los espacios naturales protegidos: ordenación urbanística vs. Red Natura 2000 (el caso de la isla del embalse de Valdecañas), *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n. 35, 2019, pp. 23-52.

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, Alfredo. La demolición urbanística a la luz del artículo 108.3 de la LJCA. Certezas e interrogantes. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 39, 2017, pp. 43-71.

BLASCO HEDO, Eva. [La desaparecida Ciudad del Medio Ambiente de Soria y el devenir del proyecto a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 103, julio 2020, pp. 80-86.

CALATAYUD PRATS, Ignacio. La invalidez de las licencias urbanísticas no siempre da lugar a la demolición de las obras: a propósito de la reforma del artículo 108 de la LJCA. *REGAP: Revista galega de administración pública*, n. 52, 2016, pp. 75-101.

DEL MOLINO, Sergio. *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner Publicaciones, 2016.

EZQUERRA HUERVA, Antonio: A vueltas con la ejecución de sentencias de derribo que pueda causar perjuicios a terceros de buena fe. *Revista española de derecho administrativo*, n. 195, 2018, pp. 67-100.

- La ejecución de sentencias que imponen la demolición de edificaciones. *Práctica urbanística*, n. 167, 2020 (Ejemplar dedicado a La demolición por razones urbanísticas).

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 20, 2009, pp. 15-35.

- La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico. Parte segunda. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 21, 2010, pp. 15-47.

- La modificación del planeamiento urbanístico como vía para convalidar la nulidad del planteamiento: evolución jurisprudencial y supuestos de imposibilidad de ejecución de sentencias. En: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Coord.). *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, 2018, pp. 67-144.

- Situación actual del urbanismo y el medio ambiente: especial referencia a la ejecución de sentencias. En: ALMEIDA CERREDA, Marcos; CERDEIRA PÉREZ, José Antonio; DOMÍNGUEZ BLANCO, José María (Dir.). *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, 2018, pp. 315-368.

GALLEGO BERNAD, María Soledad. *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*. Madrid: SEO-BirdLife, 2014.

GARCÍA DE LA ROSA, Carlos. La problemática de la ejecución de las sentencias urbanísticas: especial referencia a las modificaciones

introducidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con la demolición de construcciones ilegales. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 45, 2017.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. [Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. Control de la actuación administrativa de protección de la biodiversidad: rectificación del error científico, exigencia de contenidos mínimos y desviación de poder en los planes ambientales.](#) *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 492-534, especialmente pp. 512-521.

- [Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?](#) *Observatorio de políticas ambientales 2014*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2014, pp. 349 y ss.

GEIS CARRERAS, Gemma. Cuestiones específicas de la ejecución de sentencias urbanísticas que inciden en la protección del medio ambiente: especial referencia al principio de no regresión del suelo verde urbano. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 99-100, 2014 (Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), pp. 1525-1545.

- Problemas específicos y últimos avances jurisprudenciales en materia de ejecución de sentencias urbanísticas. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 21, 2010, pp. 129-153.

GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando. A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística: el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720). *Revista de urbanismo y edificación*, n. 39, 2017, pp. 121-133.

- Derechos urbanístico y ambiental en el contexto ibérico. Retos del poder público y toda la sociedad: el ejemplo de Valdecañas. En: PEREIRA NUNES, Cláudia Ribeiro (Coord.); AMARAL FURQUIM, Claudia do (Coord.). Vol. col. *Diálogos iberoamericanos. Sostenibilidad, derecho ambiental y derecho urbanístico*. Río de Janeiro (Brasil): Mídia Jurídica 2021, pp. 28-55.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. La ejecución de las sentencias urbanísticas con especial referencia a la imposibilidad legal y material. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), pp. 191-248.

- LÓPEZ DEL CASTILLO, Laura. Los problemas que se plantean en la ejecución de las sentencias urbanísticas. *REGAP: Revista galega de administración pública*, n. 45, 2013, pp. 361-400.
- LÓPEZ PÉREZ, Fernando. [Urbanización isla de Valdecañas y Red Natura 2000: Análisis jurisprudencial](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 100, abril 2020, pp. 43-52.
- MANZANERA SALAVERT, Miguel. Marina Isla de Valdecañas: el Tribunal Superior de Justicia dictamina contra esta urbanización ilegal. *El Ecologista*, n. 72, 2012, pp. 50-51.
- MARTÍN VALDIVIA, Salvador. *Algarrobico. Historia de un fracaso institucional*. (Monografía n. 1/2022 de la Revista de urbanismo y edificación), Cizur Menor, 2022.
- MORA ALISEDA, Julián. El complejo turístico de Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): impacto sobre la población y actividades económicas. En: RODRÍGUEZ BECERRA, Salvador (Coord.); VALADÉS SIERRA, Juan Manuel (Coord.). *La cultura vivida. Homenaje al profesor Javier Marcos Arévalo*. Badajoz: Fundación CB, 2020, pp. 395-405.
- PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio. Las sentencias que declaran la nulidad del planeamiento urbanístico y su ejecución. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 43, 2019, pp. 103-133.
- PÉREZ SÁEZ, Rocío. La legalidad urbanística infringida debe ser restaurada totalmente con independencia de lo costosa o gravosa que sea la ejecución de sentencia. *La administración práctica*, n. 10, 2016, pp. 147-152.
- RAMOS MEDRANO, José Antonio. Comentarios a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 sobre el Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 274, 2012, pp. 93-104.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. La ponderación del derecho de propiedad en la ejecución de sentencias urbanísticas. Crítica a la doctrina de la demolición del Tribunal Supremo. En: GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo (Coord.); ALONSO GARCÍA, Ricardo (Coord). *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1. Madrid: Civitas, 2012, pp. 2035-2062.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. De nuevo sobre la transformación urbanística de suelos rurales protegidos y sus límites. A propósito de la STS de 29 de enero de 2014, relativa al proyecto de interés regional de Valdecañas. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 31, 2014, pp. 219-227.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. Problemática en la ejecución de las sentencias urbanísticas. *Revista de estudios locales. Cunal*, n. 178, 2015, pp. 38-69.

TORRES COBAS, Ferrán. La cruz de la ejecución de sentencias en materia urbanística: ponderación o ejecución de las sentencias en sus propios términos. *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2007, pp. 165-206.

TRILLO-FIGUEROA CALVO, José María. Marina Isla de Valdecañas: Sigue la barbarie urbanística. *El Ecologista*, n. 81, 2014 (Ejemplar dedicado a la Mercantilización de la naturaleza), pp. 32-35.

VALIENTE, Jesús. La justicia da la razón al medio ambiente en el caso de Valdecañas. *Quercus*, n. 303, 2011.