

RETOS DEL PODER PÚBLICO EN EL EJEMPLO DE VALDECAÑAS: UN ESTUDIO DE DERECHOS URBANÍSTICO Y AMBIENTAL

CHALLENGES OF PUBLIC POWER IN THE EXAMPLE OF VALDECAÑAS. A STUDY IN URBAN AND ENVIRONMENTAL LAW

Fernando González Botija¹

Doutor em Direito

Universidad Complutense de Madrid - Madrid/España

Resumen: Pese a que el Derecho urbanístico haya servido históricamente y siga sirviendo para amparar los valores ecológicos, por desgracia no han faltado ejemplos que demuestran un uso malicioso del ordenamiento urbanístico, en concreto, y de la ordenación del territorio, en general, para llegar justamente al fin contrario. El ejemplo de Valdecañas representa los retos del poder público y toda la sociedad.

Palabras Claves: Derecho urbanístico; Derecho Medioambiental; Recursos Naturales.

Abstract: Despite the fact that urban law has historically served and continues to serve to protect ecological values, unfortunately, there have been examples that demonstrate a malicious use of urban planning, specifically, and land planning, in general, to reach exactly the opposite end. The example of Valdecañas represents the challenges of public power and society as a whole.

Keywords: Urban Law; Environmental Law; Natural resources.

INTRODUCCIÓN

Decía el profesor FERNÁNDEZ TORRES, J.R que el Derecho urbanístico siempre ha sido un derecho medioambiental, afirmación que no puede ser más cierta². Efectivamente, el Derecho urbanístico, con sus normas precisas y su variedad de figuras de planificación afecta al desarrollo integral de la

¹ É doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madri (2002). Atualmente é professor titular e secretario do Departamento Administrativo da Universidade Complutense de Madri. Membro internacional do grupo de investigação reconfigurado pelo DGP/CNPq e certificado por UVA. É membro da AEPDA e conferencista em eventos nacionais e internacionais, com publicações no Brasil, Portugal, Espanha, Inglaterra, Estados Unidos da América do Norte, Grécia, Israel e Alemanha. E-mail: suricato@ucm.es

² En la temática del urbanismo FERNÁNDEZ, T-R: *“Manual de derecho urbanístico”*, Ed. Civitas, [Cizur Menor, Navarra], 2016 y FERNÁNDEZ, T-R y FERNÁNDEZ TORRES, J.R: *“Derecho urbanístico de Madrid”*, Ed. Iustel, Madrid, 2004.

actividad de urbanización ordenándola de manera rigurosa para que, entre otros aspectos, los elementos medioambientales que trata de regular queden debidamente protegidos.

La evidencia de esta situación ha llevado al legislador a prever precisamente un posible choque entre planificación urbanística y medioambiental. Así, el artículo 19 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad dispone lo siguiente: “... 2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales *se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos*. 3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales *serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales*, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales *sólo podrán contradecir o no acoger el contenido* de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales *por razones imperiosas de interés público de primer orden*, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”.

El problema que plantea este precepto es si un terreno con valor ecológico puede ser recalificado para hacerlo urbanizable si se demuestra que dichos valores no se ven perjudicados, aplicándose en su caso medidas compensatorias.

Vamos a examinar en las siguientes líneas el caso de Valdecañas que demuestra con excesiva contundencia el problema que hemos expuesto ya que el tema ha sido resuelto por el Tribunal Supremo³

1 EL CASO DE VALDECAÑAS

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La empresa “Marina, Isla de Valdecañas, S.A.”, presento ante la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo un proyecto para la construcción de un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios a desarrollar en términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, de la provincia de Cáceres. En

³ Ver Sentencia de 29 de enero de 2014, Nº Recurso: 2419/2011. Ponente: D. Eduardo Calvo Rojas.

concreto, en una isla existente en el Pantano de Valdecañas, de una superficie de 134,5 hectáreas se quería construir dos hoteles de 150 habitaciones; 250 bungalows, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistente en: un campo de golf de 18 hoyos; pistas de tenis, squash, padel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, marina seca, playa artificial, pesca, campo de fútbol y atletismo y pistas deportivas. El complejo requería una infraestructura de una red viaria de carretera de acceso de 1800 metros; planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y dique para formación de playa artificial.

De este modo se aprobó el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobó el Proyecto de Interés Regional (PIR) promovido por “Marina de Valdecañas, S.A.”, consistente en la recalificación y ordenación de terrenos situados en el Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas”.

El problema que generó este Proyecto es que los mencionados terrenos estaban integrados en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA) ES0000329, denominada “Embalse de Valdecañas”, así como en una masa de agua declarada Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 “Márgenes de Valdecañas”. El suelo sobre el que se construyó está integrado en la Red Natura 2000, lo que legalmente impedía su urbanización. La Junta de Extremadura al aprobar la urbanización despojó a la zona de la categoría de Zona de Especial Protección.

“Ecologistas en Acción” interpuso recurso contra dicho Proyecto aduciendo una serie de vulneraciones de la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma. En síntesis, se viene a reprochar que el mencionado Proyecto altera las previsiones del Legislador en orden a la reclasificación de los terrenos por un instrumento de planeamiento que no sea el Plan General Municipal; lo que hace al Proyecto de Interés Regional y al Decreto que lo aprueba, nulo de pleno derecho; único grado de ineficacia de las disposiciones generales, conforme a lo establecido en el artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actual artículo 47.2 de la Ley 39/2015).

1.2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA

Las partes codemandas alegaron que el PIR era una figura del planeamiento que, conforme a la normativa urbanística autonómica, podía establecer la ordenación del territorio, también la ordenación urbanística, por lo que cabía concluir que no existía exceso en lo regulado por el Proyecto aprobado en el Decreto.

El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) extremeño resolvió, tras seis años del inicio de la construcción por sentencia de 9 de marzo de 2011⁴ en cuya parte dispositiva se declaró nulo de pleno derecho el mencionado Decreto, y el PIR, por no estar ajustados al Ordenamiento jurídico, ordenando la reposición de los terrenos a que se referían las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo.

Esta conclusión de la Sala sentenciadora se sustentó en las siguientes razones: 1^a.- Falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y de la protección medioambiental. El proyecto impugnado adolecía de una justificación de las razones que aconsejaban ejecutarlo precisamente en esos terrenos y no en otros de los existentes en el ámbito territorial al que se decía querer beneficiar, máxime cuando se escogían unos terrenos de una protección medioambiental extrema, sin conocerse si era admisible la ubicación del proyecto en otros terrenos con menor protección, o incluso sin protección alguna, que existieran en la comarca a la que se decía querer beneficiar. Tampoco se justificaba el cumplimiento de los estándares urbanísticos establecidos en la legislación autonómica. 2^a.- La reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable a efectos de su transformación se incumplía prohibición legal expresa al efecto. No es una facultad del planificador -de cualquier naturaleza- la reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección para pasarlo a urbanizable a efectos de su transformación; y esto es justamente lo que hacía el PIR aprobado en el Decreto que se recurría, en contra de la prohibición que imponía el artículo 9 de la 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, estando por ello el Decreto impugnado viciado de nulidad. 3^a.- El estudio de impacto ambiental incurría en causa de nulidad al no existir un estudio de alternativas que permitan un contraste entre la solución adoptada

4 Ver Recurso nº 561/2007.

y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubicaba el proyecto. Aunque en el ámbito de la Directiva de Hábitats la exigencia del estudio de alternativas solo operaba para los proyectos de conclusiones negativas (apartado 4º del artículo 6) y no para los que no ocasionaren perjuicios (párrafo 3º del mismo artículo), según había declarado la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2010 (asunto 241/2008), esa limitación no existía en la normativa interna española, que imponía preceptivamente el estudio de alternativas que se echaba de menos en el caso de autos. “(...) Y esa omisión había de vincularse a lo que antes se dijo en relación con las exigencias de índole urbanísticas del Proyecto.

Contra esta sentencia se recurrió en casación por los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, la entidad mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A y la Junta de Extremadura.

El 24 de marzo de 2011, días después de darse a conocer la sentencia, la Junta de Extremadura modificó el artículo 11 de la Ley del Suelo de Extremadura para permitir urbanizar en espacios protegidos, incluso de forma retroactiva. Con esta medida se pretendía blindar Valdecañas para dar cobertura legal al complejo urbanístico frente al poder judicial. Lo cierto es que este pronunciamiento judicial generó un aluvión de reclamaciones económicas de bancos, acreedores y propietarios que pedían la devolución de las cantidades adelantadas. Al declararse nulas las ventas la promotora fue condenada a pagar casi un millón de euros por vender chalés sin informar a sus compradores de que el proyecto había sido denunciado. Los tribunales obligaron a la empresa a incluir en otros contratos una cláusula en la que se sometía la venta al desenlace judicial.

1.3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Se han tratado en esta sentencia varios argumentos (se alegó la infracción de los artículos 24 de la Constitución y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁵,

⁵ Por incurrir la fundamentación de la sentencia de instancia en una contradicción interna que se calificaba de “palmaria”; y ello, según la recurrente, porque el fundamento decimocuarto de la sentencia recurrida admitía la posibilidad de que los PIR afectasen a suelo no urbanizable de especial protección, y, en cambio, en el fundamento decimoséptimo la Sala de instancia concluía que la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable de especial protección implicaba la nulidad del PIR. Según el Supremo era cierto que el fundamento decimocuarto de la sentencia, interpretando la normativa autonómica de aplicación, admitía que los PIR podían afectar a suelo no urbanizable de especial protección; pero al mismo tiempo destacaba la exigencia de que fuese compatible con la protección que las leyes de defensa del medio ambiente dispensasen al suelo. Por otra parte, en el propio fundamento decimocuarto la Sala de instancia ponía el acento en la exigencia de una especial motivación y justificación del PIR, idea en la que insistían otros apartados de la sentencia -podían verse, en particular, los fundamentos undécimo y decimoquinto de la sentencia

de los artículos 2.1 y 3 del Código Civil - relativos a la interpretación de las normas y a la vigencia de las leyes- en relación con el artículo 60.2 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, señalando la recurrente que los criterios hermenéuticos del Código Civil habían sido vulnerados al interpretar el precepto autonómico⁶, del artículo 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el artículo 60.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de

recurrida- en los que se razonaba sobre la falta de justificación y de motivación del proyecto aprobado. Así las cosas, ni del fundamento decimoséptimo de la sentencia -que citaba el motivo de casación- ni de ningún otro apartado de la sentencia cabía inferir que la declaración de nulidad del Decreto impugnado viniese determinada por la circunstancia de que el PIR afectaba a suelo no urbanizable de especial protección. Eran los distintos motivos que se exponían y razonaban a lo largo de la fundamentación de la sentencia los que determinaban ese pronunciamiento de nulidad del que la recurrente discrepaba.

6 Destacaba el Alto Tribunal que fácilmente se advertía que la invocación de éstos era artificiosa y meramente instrumental, pues lo que en realidad se pretendía era que revisara la interpretación y aplicación de normas de procedencia autonómica llevada a cabo por la Sala de instancia. Para el Supremo se referían ambos recurrentes a los razonamientos expuestos en la sentencia recurrida -fundamentos duodécimo y decimotercero- en los que, en referencia a los posibles objetivos del PIR que se enumeraban en el artículo 60.2 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, la Sala de instancia llegaba a la conclusión de que el concreto Plan que se examinaba sólo puede encuadrarse en el supuesto del artículo 60.2.b/. Y realizado ese encuadramiento como único posible, la sentencia entra a interpretar ese artículo 60.2.b/ de la Ley autonómica para delimitar el significado y alcance del supuesto que allí se contemplaba, llegando a la conclusión de que el PIR a que se refería ese apartado de la norma debía estar vinculado a la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Esta conclusión, a la que llegó la Sala de instancia interpretando el precepto autonómico, era precisamente la que pretendían cuestionar las recurrentes en estos motivos de casación. Explica el Supremo que era cierto que en el fundamento decimotercero de la sentencia se mencionaba el artículo 3 del Código Civil; pero ello no permitía afirmar -aunque así lo sostuviese Marina Isla de Valdecañas, S.A.- que la sentencia “se basa” en la aplicación de ese precepto. Sencillamente, la Sala de instancia invoca los criterios interpretativos del artículo 3 del Código Civil para inmediatamente adentrarse en la interpretación y aplicación de la norma que allí se estaba examinando, el citado artículo 60.2.b/ de la Ley autonómica 15/2001. Así las cosas, para el Supremo, fácilmente se constataba que la cita que hacían las recurrentes del artículo 3 del Código Civil como norma vulnerada por la sentencia tenía un carácter instrumental, pues con ella se intentaba obviar lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en cuya virtud el recurso de casación ha de fundarse en la infracción de normas de derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Según viene señalando una reiteradísima jurisprudencia, el citado artículo 86.4 determinaba que el recurso de casación no se podía fundar en la infracción de normas de derecho autonómico, ni cabía eludir dicho obstáculo procesal encubriendo la denuncia de la indebida interpretación y aplicación de normas autonómicas bajo una cita artificiosa y meramente instrumental de normas de derecho estatal (Ver SSTs de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08), 26 de mayo de 2011 (casación 5215/07), 28 de abril de 2011 (casación 2060/2007), 22 de octubre de 2010 (casación 5238/2006), 9 de octubre de 2009 (casación 4255/2005)). Y esto es precisamente lo que sucedía en este caso. Las razones que acababa de exponer podían, en buena medida, ser referidas también a la cita del artículo 2.1 del Código Civil, que se señalaba como vulnerado en el motivo primero del recurso de la Junta de Extremadura. No obstante, sobre la invocación de este precepto hace alguna consideración adicional. Esa cita del precepto del Código Civil, que regulaba la eficacia de las normas jurídicas en el tiempo, la hacía la Administración autonómica recurrente para señalar que cuando se dictó la sentencia de instancia -no así cuando se aprobó el PIR controvertido- ya había entrado en vigor la modificación de la Ley urbanística extremeña 15/2001 operada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, que introdujo en el artículo 60.2 de aquélla un nuevo apartado e/; y pese ello -se quejó la recurrente- la Sala de instancia ni siquiera mencionaba ese nuevo apartado que ya estaba en vigor cuando se dictó la sentencia. Para el Supremo el planteamiento carecía de consistencia pues el PIR al que se refería la controversia había sido aprobado por Decreto de 10 de abril de 2007, esto es, más de tres años antes de que fuese promulgada y entrase en vigor la reforma legal dada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre; por lo que era claro que el apartado e/ que en esa reforma se añadió al artículo 62.2 de la Ley 15/2001 no era de aplicación al caso. En consecuencia, no podía considerarse vulnerado el artículo 2.1 del Código Civil, ni cabía reprochar a la sentencia el no haber citado una norma que no era aplicable.

Ordenación del Suelo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁷ y de la valoración de la prueba que llevaba a la Sala de instancia a afirmar que en la resolución impugnada no se justificaba ni se razonaba el cumplimiento de los estándares mínimos contemplados en el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, cuando, según la recurrente, de la página 32 de la memoria del PIR -epígrafe 6.3.2- se desprendía lo contrario⁸).

⁷ Según la entidad mercantil recurrente la sentencia realizó una errónea valoración de la propia resolución recurrida en tanto que documento público, puesto que en el texto de la misma se hacía expresamente constar que las obras que constituyen el objeto del PIR se corresponden con las definidas en el artículo 60.2.b de la citada Ley autonómica 15/2001. Una vez más, el motivo de casación alega de manera forzada y artificiosa la vulneración de un precepto estatal -en este caso, el artículo 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- para encubrir el objetivo de la recurrente de cuestionar la interpretación y aplicación de la normativa autonómica. Así, a partir de la consideración de la propia resolución recurrida como “documento público”, la recurrente aducía que la sentencia valoraba indebidamente ese documento pues le reprocha falta de precisión en la definición del objetivo del PIR siendo así que la resolución señalaba que las obras proyectadas se correspondían con las contempladas en el artículo 60.2.b de la Ley autonómica 15/2001. De acuerdo con el Tribunal Supremo la recurrente utilizaba una vía alambicada para formular un motivo de casación que había de ser desestimado por las siguientes razones: “Es cierto que en los fundamentos undécimo y duodécimo de la sentencia la Sala de instancia señala que la resolución recurrida no expresa con claridad cuál es el objetivo, de entre los que con carácter tasado se enumeran en el artículo 60.2.b de la Ley autonómica 15/2001, en el que se encuadra el Proyecto objeto de controversia. Ahora bien, aparte de que la propia sentencia (fundamento duodécimo) deja constancia de que en algún informe del expediente administrativo se hace expresa referencia al artículo 60.2.b, lo cierto es que la Sala de instancia descarta que podamos encontrarnos en algunos de los supuestos contemplados en los apartados a/, c/ y d/ del artículo 60.2 (no alude al apartado e/ porque éste no existía en la redacción de la norma que por razones temporales es aplicable al caso); y, en fin, la sentencia concluye que el Proyecto impugnado únicamente puede incardinarse en el apartado b/, apartado en el que la sentencia centra entonces su atención. Así las cosas, no puede acoger el motivo de casación, en el que entiende que, en realidad, ni siquiera es fácil identificar la infracción que se denuncia. Por lo demás, se comprende la duda que mostraba la Sala de instancia -y que finalmente resuelve la propia sentencia- sobre la incardinación del Proyecto de Interés Regional en uno u otro apartado del citado artículo 60, habida cuenta que ni siquiera los recurrentes, muestran en este punto un parecer claro y congruente. En efecto, así como en este motivo tercero que ahora examinamos la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. afirma que la resolución impugnada señala que las obras proyectadas se corresponden con las contempladas en el artículo 60.2.b de la Ley autonómica 15/2001, hemos visto que en su motivo segundo la misma entidad mercantil recurrente invoca el artículo 60.2.e/ de la Ley autonómica 15/2001; y lo mismo hace la representación de la Junta de Extremadura, que, como también se ha visto, en el motivo primero de su recurso se lamenta de que la sentencia no haya tomado en consideración, ni mencionado siquiera, el apartado e/ del artículo 60.2 -en el que según la Administración autonómica encontraría acomodo el Proyecto aquí controvertido- cuando ese apartado e/ fue añadido por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, y, por tanto, no es aplicable al caso”.

⁸ Para el Alto Tribunal este escueto alegato resultaba claramente insuficiente. No podía tacharse de irracional o arbitraria la apreciación de la Sala de instancia de que en el Decreto de aprobación del PIR no se justificaba ni se razonaba el cumplimiento de los estándares mínimos contemplados el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre (fundamento decimosexto de la sentencia). Por lo pronto, no era esto lo que aducía la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. en el proceso de instancia, pues, frente a la alegación de la demandante de que el PIR no cumplía los estándares mínimos del artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, la respuesta de la entidad mercantil codemandada consistió en señalar que ese precepto no era de aplicación en este caso porque los PIR no eran instrumentos de planeamiento urbanístico (fundamento de derecho III.B de la contestación a la demanda de Marina Isla de Valdecañas, S.A.). Tampoco se detuvieron en esta cuestión las administraciones personadas en las actuaciones -Junta de Extremadura y ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo- que en los escritos de alegaciones que presentaron en el curso del proceso tampoco aludían al cumplimiento de aquellos estándares mínimos, ni mencionaban siquiera el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001. Destacaba el Supremo que era en casación cuando, por primera vez, Marina Isla de Valdecañas, S.A. afirmaba el cumplimiento de tal exigencia; pero, además de no ser realizada

Vamos a centrarnos en los argumentos que más tocaban la justificación del Proyecto y su afectación medioambiental.

Así se alegó la infracción de los artículos 319 y 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la fuerza probatoria de los documentos públicos y privados y la calificación como “viviendas” de los inmuebles, tachando de ilógica, absurda y arbitraria la valoración de la prueba y aduciendo que el concepto jurídico de vivienda está perfectamente definido. Según la recurrente no se trataría aquí de viviendas sino de alojamientos “con destino a su ocupación temporal o estacional”, por lo que el PIR controvertido no se encuadraría en el artículo 62.2.b/⁹ de la Ley autonómica 15/2001 sino en el artículo 62.2.e/ de la misma Ley¹⁰.

Explicaba el Supremo en cuanto a la calificación como “viviendas” de los inmuebles incluidos en el PIR, que lo que se planteaba en el motivo de casación segundo no era, en realidad, un problema de prueba sino de aplicación e interpretación de normas, pues no se suscitaba debate sobre las características físicas de las construcciones sino sobre su encuadramiento en el concepto jurídico de vivienda tal y como éste aparecía definido en la normativa autonómica de Extremadura, en concreto, en el Anexo I del Reglamento de Planteamiento de Extremadura aprobado por Decreto 7/2007,

en momento procesal oportuno, esta alegación no se introducía de forma mínimamente consistente, pues la recurrente se limitaba a hacer una genérica remisión a un epígrafe de la memoria del proyecto sobre el que no se suscitó debate ni prueba en el proceso de instancia. También se alegó la infracción de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución y 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por falta de motivación de la sentencia en relación con la supuesta infracción de los estándares mínimos del artículo 74 de la de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, señalando la recurrente que la sentencia no indicaba cuales eran los estándares incumplidos. Para el Supremo, como ya hemos visto, la Sala de instancia no reprochaba al Proyecto impugnado el incumplimiento de uno u otro de los estándares mínimos establecidos en el artículo 74 de la de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, sino que, como en otros aspectos en los que se apreciaba que el PIR incurría en falta de motivación, la sentencia recurrida señalaba que en el Decreto de aprobación del PIR no se justificaba ni se razonaba el cumplimiento de esos estándares mínimos (fundamento decimosexto de la sentencia). Y siendo ese el reproche que hacía la sentencia, entendía que no requería de mayor motivación. Otra cosa era que fuese acertada, o no, esa apreciación de la Sala de instancia sobre la falta de justificación del cumplimiento de los estándares mínimos; pero esa era una cuestión distinta a la de la motivación de la sentencia, y, por lo demás, el Supremo ya se había ocupado de ella al examinar el motivo de casación quinto de la misma recurrente.

9 “...b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga...”

10 “... e) Proyectos alejados de los núcleos urbanos en los que se promueva un desarrollo urbanístico asociado al fomento de intereses turísticos, de ocio, deportivos o similares, generalmente en torno a campos de golf, láminas de agua o instalaciones para la práctica de cualquier otro deporte o actividad recreativa, cultural o de carácter lúdico al aire libre, de uso extensivo, a los que se podrán asociar, en su caso, alojamientos turísticos residenciales susceptibles de venta a terceros, con destino a su ocupación temporal o estacional, que en ningún caso tendrán la consideración de vivienda a todos los efectos”.

de 23 de enero. Ello sin contar con que, el mencionado apartado e/ del artículo 62.2 de la Ley 15/2001 fue añadido por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, esto es, en fecha muy posterior a la aprobación del PIR al que se refería la controversia.

Destacar que también se adujo que la sentencia ignoraba el contenido del Estudio de Impacto Ambiental y de la pericial de parte aportada a las actuaciones en relación con la supuesta falta de acreditación de la compatibilidad de la ordenación de los terrenos con la protección asignada a los mismos, realizando la Sala de instancia una valoración ilógica y arbitraria de tales elementos de prueba.

Tras recordar el contenido de la sentencia recurrida¹¹, en relación con la falta de motivación del Proyecto, según el Supremo carecía de toda consistencia el alegato de la recurrente de que, en orden a la acreditación de la incidencia socioeconómica del PIR, la Sala de instancia no había tomado en consideración la pericial de parte aportada a las actuaciones. Como se había visto, lo que el fundamento decimocuarto de la sentencia venía a señalar

11 En relación con la exigencia de motivación, el fundamento decimocuarto de la sentencia señala que << (...) en el caso de autos la única motivación existente es la que se contiene en la resolución del Consejo de Gobierno de enero de 2006 a que antes se hizo referencia, en que se razona que “la justificación del interés social del Proyecto está basada en la revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona latamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales.” [...] admitamos que la justificación está en la genérica fórmula que se emplea en la resolución de que se trata de “revitalizar” una “comarca deprimida” aprovechando la existencia del “embalse” mediante la creación de una “actividad económica” con “atractivos turísticos, sociales y culturales”, además de posibilitar el “mantenimiento de la población rural” y la creación de “infraestructuras públicas y mejoras ambientales”. Sin embargo, se echa de menos en las actuaciones un estudio completo y exhaustivo, acorde a la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice pretender revitalizar, respecto de lo que nada consta; la incidencia que esa decisión comporta en el ámbito regional, porque no se olvide que se trata de la declaración, también, de un interés de ese ámbito, que permitiera concluir las razones que aconsejan que unas instalaciones de esa relevancia y, al parecer, trascendencia económica, debiera ejecutarse en esa comarca y no en otra de la Comunidad Autónoma; una justificación de las razones que aconsejan precisamente ejecutar el Proyecto en esos terrenos y no en otros de los existentes en el ámbito territorial al que se dice querer beneficiar, máxime cuando, como después se verá, se escogen unos terrenos de una protección medioambiental extrema, sin conocerse si era admisible la ubicación del mismo en terrenos con menor protección o incluso sin protección alguna que existiera en la comarca que se dice querer beneficiar. Nada de ello consta en autos y nada de ello se ha justificado, lo que lleva a concluir que existe la más absoluta falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y, lo que es más decisivo a los efectos de la naturaleza del Proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizable -sobre la falta de motivación de la protección medioambiental deberemos volver-, vulnerándose con ello una exigencia fundamental del planificador que aboca a la declaración de nulidad del Decreto que aprueba el Proyecto...>>. Esas consideraciones sobre la (falta de) motivación del Proyecto se completan en el fundamento decimoquinto de la sentencia, donde, valorando otros elementos de prueba, como son los informes aportados con la propuesta de proyecto que se hizo por la entidad promotora y el Anexo-I del Avance al Estudio de Impacto Ambiental, la Sala de instancia pone de manifiesto que la finalidad principal del Proyecto <<...es la de permitir una explotación de un complejo turístico de alta calidad que se pretende atraer con las exquisitas instalaciones de ocio que sirven de complemento a su finalidad principal, que es la de construir viviendas de segundas residencias y estancias vacacionales aprovechando las condiciones del lugar, en concreto, el embalse y la proximidad a la autovía A-5 (Madrid-Badajoz)...>>.

era que faltaba en el expediente un estudio completo y exhaustivo sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se decía pretender revitalizar. Partiendo de la literalidad de la expresión que utilizaba la Sala de instancia (“...se echaba de menos en las actuaciones un estudio...”), la recurrente alegaba que el informe figuraba aportado a las actuaciones y, sin embargo, no había sido tomado en consideración. Era claro para el Supremo que cuando la Sala sentenciadora aludía a las actuaciones se estaba refiriendo a las del procedimiento administrativo, pues solo así se entendía que señalase la ausencia de un estudio completo y exhaustivo “...acorde a la importante decisión que debía adoptarse”. Por tanto, la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia no podía ser tachada de irracional o arbitraria por el hecho de no haber tomado en consideración el informe de parte aportado al proceso, pues lo que la sentencia echaba en falta era que cuando se aprobó el PIR estuviese debidamente justificada y acreditada la incidencia socioeconómica del Proyecto; y esa falta de justificación en el momento de la aprobación, que llevaba a apreciar la falta de motivación del Decreto controvertido, de ningún modo podía quedar suplida mediante un estudio elaborado con posterioridad y aportado al proceso.

En línea con lo anterior se alegó infracción del artículo 2.1.b del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en relación con la supuesta inexistencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental. Se denunció que la sentencia negaba la existencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental cuando -siempre según la recurrente tal estudio de alternativas obraba en el apartado V del Estudio de Impacto Ambiental. Se adujo además que la sentencia de instancia había desconocido que la normativa específicamente aplicable a la Red Natura 2000 preveía expresamente que pudiesen no existir soluciones alternativas para un determinado proyecto¹².

En cuanto a este argumento expuso el Supremo que después de razonar pormenorizadamente la Sala de instancia el necesario sometimiento del PIR a ese trámite de evaluación ambiental en virtud de la normativa estatal y comunitaria europea de aplicación (fundamentos decimoctavo, decimonoveno

12 En esta misma línea se manifestaron las otras partes recurrentes en casación, pues tanto la Junta de Extremadura, como los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, sostuvieron que la exigencia de estudio de alternativas operaba en el caso de que la evaluación realizada conforme al artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, presentase conclusiones negativas, lo que no sucedía en el caso presente.

y vigésimo de la sentencia), la sentencia señaló, en su fundamento vigésimo primero, que en el caso presente el Estudio de Impacto Ambiental no había llevado a cabo un estudio de alternativas. Pero con ello la Sala de instancia no aludía a la formal ausencia en la Declaración de Impacto Ambiental de un apartado con la rúbrica de estudio de alternativas, sino, de forma más sustantiva, lo que la sentencia ponía de manifiesto era la falta de un análisis real de posibles alternativas, esto es, de un estudio que permitiese “... un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el Proyecto”. Y abundando en esa apreciación de que no se ha llevado a cabo un estudio comparativo de esa índole, el mismo fundamento vigésimo primero de la sentencia añadía: “...No se olvide que conforme a los contenidos de los estudios e informes, por ejemplo, se pone de manifiesto la relevancia que tiene para el Embalse la autorización de la navegación e incluso la construcción de diques para playa artificial, entre otras incidencias del Proyecto sobre los valores medioambientales. Y sin embargo, no se han estudiado ni valorados otras posibles alternativas, como si solo fuera atendible el Proyecto en la forma propuesta por la Promotora...”

Y añade el Supremo que la cuestión relativa a la falta de estudio de alternativas ya fue abordada en la sentencia recurrida (fundamento vigesimoprimer), donde la Sala de instancia explicó que, si bien era verdad que en la normativa comunitaria europea la exigencia de estudio de alternativas sólo opera para los proyectos de conclusiones negativas (apartado 4º del artículo 6 de la Directiva de Hábitats) y no para los que no ocasionen perjuicios (apartado 3º del mismo artículo) -y así lo declaraba la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de marzo de 2010 (asunto 241/2008), que expresamente se citaba en la sentencia recurrida-, las cosas eran diferentes en el ámbito del derecho interno, pues en el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental, no existía aquella limitación y se imponía preceptivamente dicho estudio de alternativas, que en este caso no había existido. Esta indicación que hacía la sentencia de instancia de que el ordenamiento interno propicia en este punto una la protección ambiental más intensa que el ordenamiento comunitario no había sido desvirtuada por ninguno de los recurrentes, que ni siquiera aludían a ella en sus respectivos motivos. Por lo demás, la necesidad de que

la evaluación ambiental contuviese un estudio de posibles alternativas había sido señalada reiteradamente por el Supremo¹³.

Igualmente se alegó la infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992 y de la jurisprudencia que lo desarrolla, aduciendo las recurrentes que, en contra de lo que afirmaba la sentencia, el Decreto impugnado estaba suficientemente motivado. Para el Supremo, con independencia de que se compartiesen o no las razones de fondo que sustentaban la resolución, lo cierto era que en ella se mostraban a sus destinatarios las razones de la decisión adoptada, por lo que no podía sostenerse que careciese de motivación. A lo largo de la fundamentación de la sentencia recurrida se explicaba pormenorizadamente por qué debía considerarse insuficiente la motivación del Decreto de aprobación del PIR. En particular en los fundamentos decimocuarto y decimoquinto de la sentencia, la Sala de instancia, después de exponer las razones de la exigencia de motivación de un instrumento de ordenación como el aquí controvertido, explicó de forma detallada la falta de motivación del Proyecto impugnado en diferentes aspectos, como eran los relativos a la incidencia socioeconómica del PIR, el cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, el cambio de clasificación de terrenos que eran suelo no urbanizable especialmente protegido, y, en fin, el emplazamiento del Proyecto precisamente en esa zona y no en otra. Respecto de las alegaciones de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo el Alto Tribunal hizo dos puntualizaciones. Los ayuntamientos recurrentes, aparte de sostener que el Decreto impugnado estaba suficientemente motivado, aducían que la sentencia recurrida interpreta la exigencia de motivación en un sentido y con una intensidad muy distintos a los que resultaban de la jurisprudencia relativa a la motivación de las disposiciones de carácter general. Pues bien, para el Supremo la Sala de instancia deja explicado, interpretando y aplicando la normativa urbanística autonómica (en particular los artículos 60 a 65 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre), que los PIR constituían una figura de planificación introducida por la citada Ley 15/2001 que presentaba una naturaleza compleja, pues, siendo instrumentos de ordenación territorial, también operaban en algunos de sus posibles objetivos como instrumentos de ordenación urbanística, y, al propio tiempo, se configuraban como proyectos de obras concretas y determinadas “...que se ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución” (fundamentos octavo, noveno

¹³ Ver las SSTS de 7 de octubre de 2009 (casación 1570/2005) y 30 de noviembre de 2012 (casación 2482/2009) y las que en ella se mencionan.

y décimo de la sentencia recurrida). Y es desde esa triple perspectiva como la Sala de instancia enjuició en su opinión el cumplimiento de la exigencia de justificación y de motivación del PIR en sus diferentes aspectos o vertientes (fundamentos decimocuarto y decimoquinto de la sentencia)¹⁴.

Finalmente, se alegó infracción de los artículos 2,20 bis, ter y quater de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, del artículo 9 de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en relación con la supuestamente necesaria clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable de protección especial. Se reprochaba a la sentencia de instancia la conclusión -errónea según la recurrente- de que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 implicaba necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial. También se invocaba la infracción de los artículos 4.4 de la Directiva de Aves 79/409/CEE, 6.2 de la Directiva de Hábitats 92/43/CEE y 3 y 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, en relación con la supuesta incompatibilidad del régimen de protección contenido en dichas normas con la transformación de los terrenos. En síntesis, los recurrentes sostenían que no existía una previsión legal que determinase la imposibilidad de reclasificación del suelo incluido en la Red Natura 2000 si se adoptaban las pertinentes cautelas medioambientales y que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implicaba necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial; o, dicho de otro modo, que el régimen de protección al que estaban sujetos no determinaba su

14 Por último, la Junta Extremadura adujo que la sentencia incurría en contradicción porque señalaba la falta de motivación del PIR como causa de anulabilidad para luego concluir declarando la nulidad de pleno derecho por esa misma causa. El Supremo explicó lo siguiente: “Pues bien, aunque el argumento se formula de manera algo incidental y sin demasiado detenimiento, merece una respuesta clara por nuestra parte. Ante todo, y como ya hicimos notar a propósito del motivo de casación décimo del recurso de Marina Isla Valdecañas, S.A., para denunciar un defecto de contradicción o incongruencia interna de la sentencia la vía adecuada es la prevista en el artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (infracción de las normas reguladoras de la sentencia) y no la del artículo 88.1.d/ de la misma Ley, que es el precepto a cuyo amparo se formula el motivo. Pero aunque prescindieramos del defecto advertido en la formulación del motivo, tampoco podría ser acogido atendiendo a su contenido. El Proyecto de Interés Regional al que se refiere la controversia, en su dimensión de instrumento de ordenación territorial y también de ordenación urbanística -ya vimos que la sentencia de instancia atribuye a esta modalidad de planeamiento una naturaleza compleja- es en todo caso una disposición de carácter general, siendo inequívoco su carácter normativo. Por ello, debe recordarse -como ya hicimos en nuestra sentencia de 12 de julio de 2012 (casación 4314/09)- que << ...así como respecto los “actos administrativos” nuestro ordenamiento distingue los supuestos de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y de mera anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley), tratándose de disposiciones de carácter general no existe tal dualidad, pues siempre que incurran en vulneración legal serán nulas de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/1992)>> . En el mismo sentido pueden verse, entre otras muchas, nuestras sentencias de 1 de marzo de 2013 (casación 2878/2010) y 25 de octubre de 2012 (casación 2872/2010). Por tanto, ningún reproche cabe hacer la Sala de instancia por haber declarado nulo de pleno derecho el Proyecto de Interés Regional impugnado, pues tal es el pronunciamiento que corresponde, según el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, una vez constatados los vicios y defectos que la sentencia recurrida detalla”.

incompatibilidad con la transformación urbanística de los terrenos.

El Supremo estimó que, en contra de lo que aducían los recurrentes, la jurisprudencia que interpretaba y aplicaba la normativa estatal de carácter básico (artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril), puesta en relación con las normativa comunitaria europea sobre protección ambiental, dejaba claramente establecido que cuando unos terrenos estaban sujetos algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurrían en ellos valores de los que la legislación urbanística consideraba merecedores de protección, resultaba preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección. Una jurisprudencia muy consolidada venía declarando que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril -incluso en el período en el que estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "... así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano"- otorgaba a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador. Ello, claro era, sin perjuicio de que el ejercicio que hiciese la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional¹⁵. Dicho de otro modo, se reconocía a la Administración un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir que un terreno que anteriormente estuviese clasificado como suelo no urbanizable común pasase a tener la clasificación de urbanizable a fin de hacer posible su incorporación al proceso urbanizador. Las cosas eran distintas cuando concurren circunstancias o estuviesen presentes valores que hacían procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable. El caso más claro, aunque no el único, era el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección, conforme a lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998¹⁶. Por tanto, según el Supremo, en el esquema de la normativa

15 Ver SSTs de 11 de mayo de 2007 (casación 7007/03), 21 de julio de 2008 (casación 5380/04), 1 de junio de 2009 (casación 895/05), 2 de noviembre de 2009 (casación 3946/05), 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06), 16 de diciembre de 2010 (casación 5517/07), 22 de marzo de 2011 (casación 5516/07), 26 de abril de 2011 (casación 2252/07) y 22 de julio de 2011 (casación 4250/07).

16 A este supuesto se refiere la sentencia de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) de la que reproduce las siguientes consideraciones: <<(...) Esta clasificación establecida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones aplicable al caso y al margen de su modificación (como antes lo hicieron los artículos 80 b/ de la Ley del Suelo de 1976, 24 b/ del Reglamento de Planeamiento, 12 de la Ley del Suelo de 1992) viene reservada para aquellos terrenos en los que concurren una serie de valores a proteger tales como, por lo que hace a este caso, los paisajísticos, u otros como los históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (...) como suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado, pues en

estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acaba de exponer, no había duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos “ que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”). Y añade:

“Pues bien, 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. Sobre esta conexión o vinculación entre afección a la Red Natura 2000 y la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección pueden verse, entre otras, nuestras sentencias de 20 de mayo de 2011 (casación 3865/2007) y 20 de octubre de 2011 (casación 5145/2007). En fin, aunque no es de aplicación a este caso por razones temporales, parece oportuno también que el artículo 13.4 del Texto Refundido de la Ley del suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (ahora, artículo 8.4, tras la modificación del citado texto refundido operado por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), si bien no se expresa ya en términos de clasificación urbanística, mantiene ese principio de necesaria preservación de los valores ambientales que sean objeto de protección y de respeto a la delimitación de los espacios naturales

el mismo se dispone que “tendrán la condición de suelo no urbanizable (...) los terrenos en que concurra alguna de las siguientes circunstancias”. El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado. En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse “en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos” (STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación nº 3865/2003 en la que aparece subrayado el texto que hemos transcrito)>>. Estos mismos razonamientos aparecen reiterados en su sentencia de 12 de febrero de 2010 (casación 365/06), en la que se recuerda, además, que el mencionado artículo 9.1 tiene el carácter de norma básica según la disposición final única de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril.

protegidos o espacios incluidos en la Red Natura 2000. Pero, además, la clasificación reglada o ex lege del suelo no urbanizable no opera únicamente respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial. Como señala la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 2010 (casación 5335/06), aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2 de la Ley 6/1998, primer inciso). En este caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a un régimen especial de protección -supuesto del artículo 9.1- sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación. En fin, como tuvimos ocasión de recordar en dos sentencias dictadas por esta Sala con fecha 8 de abril de 2013 (recursos de casación 7031/2009 y 4378/2010), en ese esquema establecido en la normativa estatal -que dado su carácter de norma básica es de obligada observancia- deben encontrar acomodo las diversas categorías de suelo no urbanizable que contemple la legislación urbanística (autonómica), aunque ésta utilice una sistemática distinta a la de aquélla -se referían las dos sentencias a la legislación urbanística andaluza- y presente entremezclados, como si fueran equivalentes, supuestos en los que la clasificación de suelo no urbanizable es reglada (no urbanizable de especial protección) junto a otros en los que es discrecional (no urbanizable común). Por todo ello, y siendo la sentencia recurrida enteramente respetuosa con los preceptos y la jurisprudencia que se acaba de reseñar, los cuatro motivos de casación a que se refiere este apartado deben ser desestimados”.

2 EVOLUCIÓN POSTERIOR

Este pronunciamiento del Supremo tras cuatro años de pleito supone la necesidad de demoler un complejo enorme para devolverlo a su estado originario, obra que puede superar el coste de los treinta millones de euros. Se trata de un problema crónico del urbanismo español, afectado por múltiples problemas¹⁷.

¹⁷ Por ejemplo, sobre la situación en Baleares puede verse BAUZÁ MARTORELL, F.J: “Las 10 claves de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears: BOIB núm. 160, de 29 de diciembre de 2017”, Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, nº. 1 (enero), 2018, pp.102-109.

En el caso extremeño, cuatro años después, el Supremo ratificó la primera sentencia y obligó a su demolición. La Junta obtuvo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que se pidiese una evaluación pericial independiente antes de que se ejecutase el fallo, tarea que el Tribunal encargó a la Estación Biológica de Doñana. Este organismo dependiente del CSIC emitió un informe ambiental en el que se analizaron las consecuencias medioambientales de un derribo sobre el hábitat protegido. Pasada ya la vista ante el Tribunal, donde comparecieron las partes en conflicto¹⁸, según parece no se atenderá a criterios económicos a la hora de dictar la resolución final.

Al hilo del fallo se ha iniciado un debate sobre qué hacer. Desde ciertas instancias se defiende mantener el complejo dado el interés general de la comarca extremeña en conciliar la defensa del medio ambiente con el desarrollo. Se destaca además el hecho de que cumplir el fallo supone asumir la responsabilidad de la construcción, de la cual derivan cuantiosas indemnizaciones y el coste del derribo.

Pero del lado ecologista se tiene claro que no hay más posibilidad que el derribo. Por ello prepararon un informe que explica cómo debería hacerse de forma sostenible.

Finalmente, hay que recordar que queda pendiente que el Tribunal Constitucional determine si los cambios que aprobó la Asamblea de Extremadura en la ley del suelo para legalizar el PIR de Valdecañas tras una sentencia que lo declaró nulo, son constitucionales o no¹⁹. Vista cierta jurisprudencia precedente de este órgano constitucional²⁰.

¹⁸ El promotor del complejo (Marina Isla de Valdecañas SA), las tres comunidades de propietarios de las villas de la isla, la Junta de Extremadura, los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo (donde se ubica el complejo) y las dos organizaciones ecologistas (Adenex y Ecologistas en Acción) que iniciaron el conflicto judicial.

¹⁹ Sobre las transformaciones que está experimentando el Derecho administrativo ver FERNÁNDEZ FARRES, G: “*Sistema de Derecho Administrativo*”, I, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2018, p.108, donde el autor advierte sobre la “*multiplicidad de legisladores y quiebra de la ley general y abstracta*”.

²⁰ Ver SSTC 203/2013 (se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente”. La demanda de inconstitucionalidad se basa en que, por ser una ley singular o de caso único, con contenido materialmente ejecutivo y no legislativo, vulnera el principio de igualdad en la ley (art. 14 CE), y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), la reserva al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la función ejecutiva (arts. 10.19.1 y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en adelante EACL) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) Sobre este caso véase BOUAZZA ARIÑO, O: “Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente”, REDA, 2008, nº 138, pp.259 a 285) y 50/2015 (se estima la cuestión de inconstitucionalidad y en consecuencia se declara que la Ley de Castilla y León 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), es inconstitucional y nula).

REFERENCIAS

FERNÁNDEZ, T-R: “Manual de derecho urbanístico”, Ed. Civitas, [Cizur Menor, Navarra], 2016 y FERNÁNDEZ, T-R y FERNÁNDEZ TORRES, J.R: “Derecho urbanístico de Madrid”, Ed. Iustel, Madrid, 2004.

BAUZÁ MARTORELL, F.J: “Las 10 claves de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears: BOIB núm. 160, de 29 de diciembre de 2017”, Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, nº. 1 (enero), 2018, pp.102-109.

FERNÁNDEZ FARRERES, G: “Sistema de Derecho Administrativo”, I, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2018.

Recibido: 09.08.2020

Revisado: 30.11.2020

Aprovado: 30.01.2021