



Roj: **STSJ EXT 111/2020 - ECLI:ES:TSJEXT:2020:111**

Id Cendoj: **10037330012020100052**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Cáceres**

Sección: **1**

Fecha: **18/02/2020**

Nº de Recurso: **1463/2011**

Nº de Resolución: **59/2020**

Procedimiento: **Recurso contencioso-administrativo**

Ponente: **DANIEL RUIZ BALLESTEROS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.E XTREMADURA SALA CON/AD CACERES**

**SENTENCIA: 00059/2020**

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA, INTEGRADA POR LOS ILMOS. SRES. MAGISTRADOS DEL MARGEN, EN NOMBRE DE S.M. EL REY, HA DICTADO LA SIGUIENTE:**

**SENTENCIA NÚM. 59**

**PRESIDENTE:**

**DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS MAGISTRADOS:**

DOÑA ELENA MÉNDEZ CANSECO

DON MERCENARIO VILLALBA LAVA

DON RAIMUNDO PRADO BERNABEU DON CASIANO ROJAS POZO /

En Cáceres, a dieciocho de febrero de dos mil veinte.

Visto el recurso contencioso administrativo núm. **1463/2011**, promovido por la procuradora D<sup>a</sup> María Teresa Hernández Castro, en nombre y representación de **ECOLOGISTAS EN ACCION CODA**, siendo demandada la **JUNTA DE EXTREMADURA**, representada y defendida por el Letrado de los servicios jurídicos de la Junta de Extremadura, **MARINA ISLA DE VALDECAÑAS S.A.**, representada por la procuradora D<sup>a</sup> Ana Isabel Arroyo Fernández, COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION000 representados por la procuradora D<sup>a</sup> María de los Angeles Bueso Sánchez, COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DIRECCION001 representados por la procuradora D<sup>a</sup> María de los Angeles Bueso Sánchez, COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL DIRECCION002 representados por la procuradora D<sup>a</sup> María de los Angeles Bueso Sánchez; recurso que versa sobre: Resolución de 13/07/2011 de la comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura aprobando el Plan General Municipal de El Gordo para su adecuación a la LSOTEX. **Cuantía:** Indeterminada.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la parte actora se presentó escrito, mediante el cual interesaba se tuviera por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el acto que ha quedado reflejado en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Seguido que fue el recurso por sus trámites, se entregó el expediente administrativo a la representación de la parte actora para que formulara demanda, lo que hizo seguidamente dentro del plazo, sentando los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes y terminando suplicando se dictara una sentencia por la que estimase el recurso, con imposición de las costas a la parte demandada; y dado traslado de la demanda a la parte demandada para que la contestase, evacuó dicho trámite interesando se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, con imposición de las costas a la parte actora.



**TERCERO.-** Recibido el recurso a prueba, se admitieron y practicaron las declaradas pertinentes, declarándose concluso este período, se pasó al de conclusiones, donde las partes evacuaron por su orden interesando cada una de ellas se dictara sentencia de conformidad con lo solicitado en el suplico de sus escritos de demanda y contestación, señalándose día para la votación y fallo del presente recurso, llevándose a efecto en el fijado.

**CUARTO.-** En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente para este trámite el Ilmo. Sr. Magistrado **DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS** que expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Para resolver la controversia planteada en este proceso contencioso-administrativo es preciso tener en cuenta lo siguiente:

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó sentencia de fecha 9-3-2011, N° de Recurso: 561/2007, N° de Resolución: 196/2011, que declaró la nulidad del Decreto 55/2007 de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA.

La parte dispositiva de la sentencia recoge lo siguiente:

*"Primero.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Doña Fátima Ordóñez Carbajal, en nombre y representación de "ECOLOGISTAS EN ACCIÓN" contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional (PIR) promovido por "Marina de Valdecañas, 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", en los término municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres.*

*Segundo.- Declarar nulo de pleno derecho el mencionado Decreto, y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba definitivamente, por no estar ajustados al Ordenamiento Jurídico.*

*Tercero.- Ordenar la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo".*

2. El Decreto anulado traía causa del proyecto que había sido presentado por la codemandada Marina, Isla de Valdecañas, SA, para la construcción de un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios; a desarrollar en término municipal de El Gordo y Berrocalejo, de la provincia de Cáceres; en concreto, en una isla existente en el Pantano de Valdecañas, de una superficie de 134,5 hectáreas. La finalidad era la construcción en esa superficie de dos hoteles de 150 habitaciones, 250 bungalós, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además de tales construcción se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistente en: un campo de golf de 18 hoyos, pistas de tenis, squash, pádel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, marina seca, playa artificial, pesca, campo de fútbol y atletismo y pistas deportivas. 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. Los 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 de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas".

3. Reproducimos los fundamentos de derecho decimosexto y decimoséptimo de la sentencia mencionada del TSJ de Extremadura que expone lo siguiente:

*"DECIMOSEXTO.- Existe a juicio de la Sala un argumento más en el ámbito urbanístico que comporta la nulidad del Decreto que aprueba el Proyecto de Interés Regional. Ya hemos nos hemos referido a la naturaleza legal de estos Proyectos como instrumentos de ordenación territorial y, en cuanto tal, sujetos a las normas generales que para ellos establece la Ley de 2001, que difieren del régimen establecido para los instrumentos de ordenación urbanística. Ahora bien, considera la Sala, en una interpretación lógica del Título II de la Ley, que cuando los Proyectos de Interés Regional actúan como auténticos instrumentos de ordenación urbanística, al amparo de la posibilidad de que su objeto comporte aplicar políticas de vivienda, deben someterse a las reglas esenciales de los planes de urbanismo. Téngase en cuenta que cuando el Proyecto de Interés Regional atiende a esa política de vivienda, con la amplitud que ya vimos establece el artículo 60.2º.b), no hace otra cosa que reclasificar terreno de no urbanizable a urbanizable, precisamente para atender a aquellas políticas, en definitiva, haciendo ciudad. Y esa es la labor propia de los Planes Generales, conforme a la finalidad que les confiere la Ley; y si bien aquellos*



Proyectos se antepone a estos Planes, no podrá negarse que, al menos, deben quedar sometidos a las mismas limitaciones "legales"; en concreto, a lo que ya antes veíamos se considera los estándares mínimos, entre otras, que se contemplan en el artículo 74 de la Ley, respecto de los cuales ni se cumplen, ni se justifica ni se razona en el caso de autos.

**DECIMOSÉPTIMO.-** Completando el argumento anterior de los límites que impone directamente el Legislador al planificador

-también en el caso de los Proyectos de Interés Regional cuanto asumen esa potestad-, lo que no puede ofrecer duda alguna que el hecho de que los terrenos de autos tengan la protección medioambiental que nos es conocida, los hacía imposible de ser clasificados como urbanizables. En efecto, por la fecha en que se aprueba el Proyecto de Interés Regional de autos, se encontraba vigente la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. El artículo 9 de dicha Ley -es aplicable la redacción dada por Ley 10/2003, de 20 de mayo- definía el suelo no urbanizable. Señalemos que dicho precepto tiene el carácter de legislación básica -la constitucionalidad del precepto quedó garantizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 164/2001, de 11 de julio - y, por tanto, se impone al Legislador autonómico y, por tanto, al planificador; como entendió nuestro Legislador autonómico al definir el suelo no urbanizable en el artículo 1 de la Ley del Suelo de 2001 . Pues bien, conforme al párrafo primero del precepto se considera suelo no urbanizable los terrenos "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. "En similares términos se expresa el antes mencionado precepto de la Ley Autonómica. No nos interesa ahora hacer una exégesis del precepto en cuanto a su completo contenido -un examen del mismo se expone con prolijos argumentos en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2010, recurso de casación 5517/2007 -; lo que ahora nos interesa es que cuando terrenos como los de autos - integrados en la Red Natura 2000- están sometidos a un régimen de especial protección por la "legislación sectorial", tienen la consideración de suelo no urbanizable de especial protección. Pero debe añadirse que esa clasificación, en tales supuestos, no constituye una discrecionalidad del planificador, sino que es de configuración legal, de tal forma que se le impone, cualquiera que sea el instrumento que pretenda dicha transformación, por tanto, también los Proyecto de Interés Regional, porque se trata de una normativa básica, de una lado, de otra, es una delimitación que se impone en la misma Ley del Suelo Autonómica que cuando regula los Proyectos debe entenderse que lo hace con las condiciones que se imponen con carácter esencial. Y así lo ha venido declarando el Tribunal Supremo que respecto de ese carácter reglado de este tipo de suelo no urbanizable declara en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2009 (Recurso de casación 909/2005) -con abundante cita de otras anteriores- que "el suelo no urbanizable puede ser de dos tipos, común y de protección especial, a tenor del citado artículo 9 de la Ley 6/1998 . Pues bien, en el caso del suelo no urbanizable de protección especial su clasificación es reglada, pues si concurren los valores que se pretenden salvaguardar, su carácter como no urbanizable se impone por ministerio de la ley y su clasificación como tal resulta obligada para el planificador". Pues bien, aplicar al caso de autos el mencionado precepto llevaría a la conclusión de que no es una facultad del planificador -de cualquier naturaleza- la reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable a efectos de su transformación, que es justamente lo que hace el Proyecto de Interés Regional aprobado en el Decreto que se recurre, en contra de la prohibición que se impone por imperativo legal, viciando, por ello, el Decreto de nulidad. Es decir y completando lo antes señalado, en esa función de planificación de suelo por el Proyecto, la única clasificación que se autoriza por el Legislador de esos concretos terrenos es el de no urbanizable de especial protección y a esa clasificación debería someterse la actuación que se pretenda, que no es el caso de autos".

4. La sentencia del TSJ de Extremadura fue confirmada por la STS de fecha 29-1-2014, Recurso: 2419/2011. La sentencia del TS expone lo siguiente:

"NOVENO.-...En síntesis, los recurrentes sostienen que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial; o, dicho de otro modo, que el régimen de protección al que están sujetos no determina su incompatibilidad con la transformación urbanística de los terrenos.

En contra de lo que aducen los recurrentes, la jurisprudencia que interpreta y aplica 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, deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedores de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección...



Las cosas son distintas cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección, conforme a lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998. A este supuesto se refiere la sentencia de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) de la que reproducimos 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 el mismo se dispone que "tendrán la condición de suelo no urbanizable (...) los terrenos en que concorra 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 nuestra 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.

Por tanto, en el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay 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"). 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 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 acabamos de reseñar, los cuatro motivos de casación a que se refiere este apartado deben ser desestimados".*

5. En idéntico sentido, se pronunció la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de fecha 9-3-2011, Nº de Recurso: 753/2007, Nº de Resolución: 195/2011.

El fallo de esta sentencia es el siguiente:

*"Primero.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Doña Inmaculada Romero Arroba, en nombre y representación de la "ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA Y LOS RECURSOS DE EXTREMADURA" ("ADENEX")*

*contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional (PIR) promovido por "Marina de Valdecañas, 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", en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres.*

*Segundo.- Declarar nulo de pleno derecho el mencionado Decreto, y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba definitivamente, por no estar ajustados al Ordenamiento Jurídico.*

*Tercero.- Ordenar la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo.*

6. La sentencia fue confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de enero de 2014, Recurso: 2940/2011.

**SEGUNDO.-** Esta Sala de Justicia planteó cuestión de constitucionalidad de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, de la que dependía el fallo del presente PO.

El presente PO 1463/2011 tiene por objeto la Resolución de 13 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Plan General Municipal de El Gordo, para su adecuación a los preceptos modificados de la LSOTEX (disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo).

La Resolución que aprueba la homologación tiene en cuenta la nueva redacción del artículo 11 dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, en cuanto a la clasificación del suelo no urbanizable.

La nueva redacción legal del artículo 11 de la LSOTEX es la norma que sirve de cobertura a las Resoluciones objeto de control jurisdiccional en este proceso contencioso-administrativo. Sin la posibilidad de transformación urbanística de los terrenos que son Red Natura 2000, la Resolución de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura no hubiera podido ser dictada, en lo que se refiere a la aprobación de un planeamiento que permite la transformación urbanística de suelo no urbanizable de especial protección por formar parte de la Red Natura 2000.

No estamos examinando un suelo urbano que lo fuera antes de su inclusión en la Red Natura 2000 sino un suelo que era de especial protección por estar incluido en la Red Natura 2000, y sobre el mismo se realiza una transformación urbanística incompatible con la normativa estatal y el propio artículo 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, antes de la reforma realizada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.



Reiteramos que el objeto del debate versa sobre la transformación urbanística que supone la construcción de un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios compuesto de dos hoteles de 150 habitaciones, 250 bungalós, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además de tales construcciones se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistente en: un campo de golf de 18 hoyos, pistas de tenis, squash, pádel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, marina seca, playa artificial, pesca, campo de fútbol y atletismo y pistas deportivas. 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. Los 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 de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas".

**TERCERO.**- La cuestión de constitucionalidad se planteaba al considerar que el artículo 11.3.1.b).segundo párrafo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, era incompatible con la normativa básica estatal.

Cuando se publica la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, está vigente el artículo 12.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, que dispone lo siguiente:

*"Está en la situación de suelo rural:*

*a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística".*

Por su parte, el artículo 13.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, recoge lo siguiente:

*"No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.*

*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.*

*El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable".*

Los artículos 12 y 13 tienen el carácter de legislación básica, conforme a la Disposición final primera del texto refundido.

El enjuiciamiento del proceso debe hacerse conforme a la norma aplicable al presente caso, sin que la derogación posterior del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, deje sin efecto la aplicación de la norma estatal de 2008 a este PO.

A ello añadimos que los artículos 13 y 21 del vigente 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, tienen un contenido similar a los anteriores preceptos de la norma de 2008.

**CUARTO.**- La STC de fecha 13-11-2019, Nº de Recurso: 2560/2019, Nº de Resolución: 134/2019, ha resuelto lo siguiente:

*"4. Art. 11.3.1 b), párrafo segundo de la Ley 15/2001 . Estimación A) Comenzando nuestro análisis por el art. 11.3.1 b), párrafo segundo de la Ley 15/2001 , introducido por la Ley 9/2011, a juicio de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura incurre aquel en*



un vicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta, es decir, derivado, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos aprobados por el Estado en su aplicación (en el mismo sentido, en relación con el medio ambiente, STC 7/2012, de 18 de enero, FJ 3). En concreto, sostiene que vulnera los arts. 12.2 a) y 13.4 TRLS 2008, que disponen lo siguiente: "Art. 12. Situaciones básicas del suelo. [...] 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística". "Art. 13. Utilización del suelo rural. [...] 4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Solo 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 esta de tal descatalogación. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable". a) Según la reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que se produzca aquella infracción constitucional será necesario, primero, que la norma estatal vulnerada por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, segundo, que la contradicción entre las normas estatal y autonómica sea efectiva e insalvable por vía interpretativa. Los arts. 12.2 a) y 13.4 TRLS 2008 son formalmente básicos porque así lo establece la disposición final primera de dicho texto legal, que, de modo expreso, destaca que los arts. 12 ("Situaciones básicas del suelo") y

13 ("Utilización del suelo rural") son básicos en su integridad. También deben ser considerados básicos desde la perspectiva material, por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental ( art. 149.1.23 CE ), además de establecer condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo ( art. 149.1.1 CE ), específicamente sobre el rural. Así se desprende de nuestra doctrina sobre el alcance general de los títulos competenciales aplicables al urbanismo. A fin de evitar reiteraciones innecesarias, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la STC 141/2014, de 11 de septiembre, así como el fundamento jurídico 6 de la STC 57/2015, de 18 de marzo, en los que se expone la precitada doctrina. El art. 12.2 a) TRLS 2008 prescribe que, "en todo caso", estarán "en la situación de suelo rural", con el efecto de quedar "preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización", los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación sectorial "de la naturaleza". Esta exclusión del proceso urbanizador es una decisión del legislador estatal ambiental, que responde a la atribución a dichos terrenos de unos valores medioambientales que justifican un régimen de especial protección, lo cual, a su vez, responde al mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales ( art.45.2 CE ). Como ya declaró la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 14, los distintos regímenes de protección "traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas", y por ello será "el titular de cada competencia [el legislador sectorial] a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección". En este sentido, el legislador sectorial, al amparo del art. 149.1.23 CE, puede graduar ese nivel de protección - permitiendo ciertas transformaciones urbanísticas- y puede no exigir una determinada y concreta clasificación, que corresponderá realizar al planificador territorial o urbanístico, imponiendo en todo caso la prevalencia de la planificación ambiental [ arts. 2 f ), 19.2 y 31.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad]. Desde la perspectiva de los usos posibles en los terrenos especialmente protegidos, el art. 13.4 TRLS 2008 refuerza el enfoque proteccionista cuando dispone que la utilización de los terrenos con valores ambientales "que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice". Protección que alcanza aún mayor intensidad, si cabe, en el caso de los espacios naturales especialmente protegidos y los incluidos en la Red Natura 2000. En estos supuestos, la alteración de los citados espacios naturales, consistente en reducir su superficie total o excluir terrenos de los mismos, queda sujeta a tres requisitos: i) que se produzcan cambios que traigan causa de la evolución natural del espacio y sean de la suficiente entidad como para justificar la alteración;



ii) que se demuestre científicamente que dichos cambios responden a la evolución natural del espacio; y iii) que la alteración se someta a información pública, que, en el caso de la Red Natura 2000, se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea, y la aceptación por esta. b) Visto el contenido de los preceptos de contraste invocados, debemos recordar que, respecto de la definición legal de suelo en situación rural que hace el art.12.2 a) TRLS 2008, ya en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo [FFJJ 14 b ) y 15 a)] y 164/2001, de 11 de julio (FJ 12), este Tribunal amparó la utilización por el Estado, ex art. 149.1.1 CE, de una concreta técnica urbanística -la clasificación tripartita del suelo- para garantizar la igualdad básica en el disfrute de la propiedad del suelo. Y se añadió "que esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno". Con posterioridad, la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2, avaló, con cobertura igualmente en el art. 149.1.1 CE, el abandono por el legislador estatal de la tradicional clasificación tripartita del suelo como premisa o presupuesto previo de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo y su reemplazo por la previsión únicamente de sus dos situaciones básicas: el suelo rural y el suelo urbanizado. Por su parte, el mandato del art. 13.4 TRLS 2008, dirigido a preservar los valores del suelo en situación rural, se fundamenta en el art. 149.1.23 CE, en cuanto "entronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no solo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional" [ STC 141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, el art. 13.4 TRLS 2008 ha de considerarse también dictado al amparo del art. 149.1.1 CE, porque al exigir, en los términos expuestos, que este tipo de suelos se preserven de la transformación urbanística, delimita el contenido del derecho de propiedad del suelo, especialmente en relación con aquellos merecedores de protección específica y se mueve en el plano de las directrices y normas básicas a las que se refiere la [ STC 141/2014, FJ 5 B)]. A la misma conclusión han llegado las recientes SSTC 42/2018, de 26 de abril, FJ 4 y 86/2019, de 20 de junio, FJ 5, en relación con el art. 13.1 TRLS 2015, que reproduce el tenor del art. 13.4 TRLS 2008. La concreción de dicho mandato para el caso específico de los espacios naturales especialmente protegidos y de los integrados en la Red Natura 2000 debe tener, asimismo, el carácter de norma básica común a todo el territorio nacional, habida cuenta del especial nivel de protección que le dispensa la ya citada Ley 42/2007, que es básica en todo lo referido a dicha red (disposición final segunda). Por tanto, la regla del art. 13.4 TRLS 2008, que supedita cualquier alteración del estado natural de los terrenos a la expresa autorización de la legislación sectorial y, en el caso de los integrados en la Red Natura 2000, a que dicha alteración se deba a su evolución natural, previa autorización de la Comisión Europea, es, como hemos apreciado en otros casos (por todas, STC 102/1995, FJ 9), una norma mínima de protección medioambiental que las comunidades autónomas no pueden rebajar. Además, esta previsión de la Ley del suelo coincide con el art. 52 de la Ley 42/2007, lo que pone de manifiesto la imbricación del régimen urbanístico y ambiental. B) Sentado el carácter formal y materialmente básico de las normas estatales invocadas en el auto de planteamiento, el debate se ha de centrar en si la norma autonómica incurre en insalvable contradicción con aquellas. Al respecto, los representantes procesales de la Asamblea y la Junta de Extremadura, así como los de la entidad promotora y las comunidades de propietarios del complejo turístico de la "Isla de Valdecañas" argumentan, en síntesis, que la normativa -nacional y europea- reguladora de la Red Natura 2000 no impone que los terrenos incluidos en ella queden necesariamente al margen de la transformación urbanística. a) Pues bien, para nuestro enjuiciamiento debemos partir de que la red ecológica europea Natura 2000 es un sistema coherente de protección compuesto por los lugares de importancia comunitaria, hasta su transformación en zonas especiales de conservación, y las zonas de especial protección para las aves. Dicha red ecológica, la mayor del mundo, es una creación del Derecho de la Unión Europea. Sin perjuicio de otros precedentes, surge con la aprobación del IV Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente 1987/1992 ("Diario Oficial" del día 7 de diciembre de 1987), al proponer la Comisión al Consejo la creación de una red ecológica europea de zonas especiales de conservación con la denominación de Red Natura 2000. Su desarrollo dio lugar a 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 (Directiva hábitats). El segundo instrumento fundamental de la Red Natura 2000 es la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, hoy sustituida por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 (Directiva aves). Ambas directivas están hoy incorporadas al Derecho español por la Ley 42/2007 (disposición final séptima). A partir del momento en que, a instancia de las administraciones competentes (con carácter general, las comunidades autónomas en los espacios terrestres y el Estado en los espacios marinos, de acuerdo con los arts. 6 y 45 de la Ley 42/2007), un espacio queda incluido en la Red Natura 2000, la Ley 42/2007 impone que su gestión se guíe por la adopción de las medidas de conservación necesarias y apropiadas. En concreto, el art. 46 ("Medidas de conservación de la Red Natura 2000") reclama las medidas que respondan, en todo caso, a "las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas" (art. 46.1), entre las que se encuentra la elaboración y adopción de un plan o instrumento de gestión que incluya, al menos, "los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable" [ art. 46.1 a)]. Incorporando los mandatos de las directivas europeas mencionadas anteriormente, la citada ley exige medidas para: i) "evitar en los espacios de la Red Natura 2000





el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente ley" (art. 46.2) y ii) "evitar el deterioro, la contaminación y la fragmentación de los hábitats y las perturbaciones que afecten a las especies fuera de la Red Natura 2000, en la medida que estos fenómenos tengan un efecto significativo sobre el estado de conservación de dichos hábitats y especies" (art. 46.3). A mayor abundamiento, la propia Ley 42/2007 introduce una cautela respecto de las actuaciones que se pueden llevar a cabo en estos espacios o pueden afectar a los mismos. Así, "cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma [como sería el complejo turístico que origina la controversia del proceso a quo], pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio"; evaluación que tiene por objeto velar por que la actuación solamente pueda ser autorizada "tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión" (art. 46.4). Solamente la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden (cuya forma y naturaleza determina la propia ley), podría llegar a permitir el desarrollo de ciertas actuaciones que no cuenten con una evaluación positiva (arts. 46.5 y 6). b) Por su parte, cuando el art. 12.2 a) TRLS 2008 dispone que está en la situación de suelo rural "[e]n todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación [...] de la naturaleza" no deja lugar a dudas sobre su carácter imperativo. 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). Tal planteamiento se corrobora al conectar el art. 12.2 a) con el art. 13 TRLS 2008, que lleva por rúbrica "la utilización del suelo rural", y cuyo apartado cuarto, antes reproducido, se refiere a los terrenos de la Red Natura 2000, de lo que solo cabe inferir que esta es la situación urbanística en que deben encontrarse según la Ley del suelo. Es más, no solo deben mantenerse como "excluidos" de su transformación por la actuación urbanística, sino que, dentro de la situación del suelo rural, deben ser encuadrados en la categoría de mayor nivel de protección [por imperativo de la legislación sectorial de la naturaleza a la que remite el art. 12.2 a) TRLS 2008], frente a la categoría residual o común [art. 12.2 b)]. De hecho, el propio legislador extremeño asume, como no puede ser de otro modo, el objetivo de dispensar la máxima protección a los terrenos integrados en la Red Natura 2000 en su Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura; y lo hace, entre otras medidas, priorizando el tipo de actividades que se pueden desarrollar en estas zonas, a saber: "los usos o actividades agrícolas, ganaderos y forestales que vinieron desarrollándose [de manera tradicional] en estos lugares, siempre y cuando no deterioren los hábitat, ni provoquen alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la declaración de las zonas" (art. 56 quáter 1, introducido por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre). En definitiva, por los valores ambientales que albergan, los terrenos Red Natura 2000 se encuentran necesariamente entre los que, según el art. 12.2 a), en conexión con el art. 13.4 TRLS 2008, deben quedar preservados de la transformación urbanística. Hay que tener en cuenta que el legislador estatal, en el texto refundido de 2/2008, ha venido a proporcionar una interpretación auténtica de lo que constituye la "transformación urbanística" estableciendo, en su art. 14.1 a), apartados primero y segundo [vigente art. 7.1 a) TRLS 2015] un doble concepto de las actuaciones de urbanización que, por su más profunda afectación al suelo, difieren sustancialmente de las "alteraciones" destinadas a la preservación de los suelos no urbanizables especialmente protegidos. El precitado apartado primero dispone, a este respecto, que "las [actuaciones] de nueva urbanización [...] suponen el paso de un ámbito de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente", lo que pone de manifiesto que la actuación urbanística de transformación, lo que persigue, no es preservar, sino cambiar el destino de los suelos y destinarlos a su urbanización. Podrá haber terrenos no integrados en la red y que también tengan un alto valor ecológico -como es el caso de los espacios naturales protegidos-, pero indiscutiblemente los incluidos en aquella lo tienen en un grado superior al que se presupone a todo el suelo rural, razón por la que deben permanecer en una situación urbanística compatible con el régimen de especial protección derivado de la legislación sectorial ambiental. En consecuencia, cuando en el art. 11 de la Ley 15/2001, rubricado "Suelo no urbanizable", se introduce una regla especial para los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 con el fin de que puedan ser objeto de transformación urbanística, se contraviene lo dispuesto en el art. 12.2 a) TRLS 2008, en conexión con el art. 13.4 del mismo texto legal. C) No enerva la conclusión anterior el que la norma autonómica supedita la transformación urbanística a que sea "compatible con la preservación



de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental". 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. Por las razones anteriores, debemos declarar inconstitucional y nulo el art.

11.3.1 b), párrafo segundo de la Ley 15/2001, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, por resultar contrario a los arts. 12.2 a) y 13.4 TRLS 2008, con infracción de los arts. 149.1.1 y 23 CE. Esto hace innecesario que nos pronunciemos sobre el resto de vulneraciones constitucionales que han sido propuestas en relación con este precepto".

El fallo de la STC declara que el art. 11.3.1.b), párrafo segundo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, es inconstitucional y nulo.

**QUINTO.-** La estimación de la cuestión de constitucionalidad conlleva que la actuación administrativa basada en un precepto inconstitucional es nula de pleno Derecho. El objeto de la actuación administrativa era incorporar la transformación urbanística anulada por las sentencias del TSJ de Extremadura y del TS al amparo de la nueva regulación del artículo 11.3.1.b), párrafo segundo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Al ser inconstitucional dicho precepto, se vuelve a la redacción original que ya había sido analizada en la fundamentación de las anteriores sentencias, no siendo posible la transformación urbanística en el suelo donde se realiza. No es necesario insistir en esta cuestión, no era posible la transformación urbanística de la zona con la redacción original de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, lo que ya fue enjuiciado en las anteriores sentencias del TSJ de Extremadura y del TS, y sigue sin ser posible dicha transformación urbanística al amparo de una norma declarada inconstitucional al ser contraria a la legislación básica estatal.

Tanto el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, como el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, sólo permiten alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. Fuera de este procedimiento, y con las condiciones legales establecidas, lo que daría lugar a la desprotección de estos terrenos, no es posible la transformación urbanística de un espacio que forma parte de la Red Natura 2000, pues dicha transformación urbanística es incompatible con los valores ambientales y paisajísticos que son objeto de protección en este tipo de terrenos.



**SEXTO.-** Las alegaciones efectuadas por las partes demandadas no desvirtúan la fundamentación que antes hemos expuesto.

1. Reiteramos lo expuesto en anteriores resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura. La continuación de la tramitación de la EJD 17/2014, que se tramita en esta Sala, conlleva también que se continúe la tramitación del presente PO.

El que el proceso estuviera suspendido no impide apreciar que la llegada a la Sala del informe emitido por la por la Estación Biológica de Doñana-CSIC motiva la continuación de la EJD y también del presente PO.

La recepción del informe emitido por la Estación Biológica de Doñana-CSIC ha supuesto la continuación de la tramitación de la EJD, de modo que también procede continuar la tramitación del presente PO. La continuación del proceso fue para acordar el trámite de planteamiento de la cuestión de constitucionalidad y, una vez resuelta dicha cuestión por la STC, no existe obstáculo para enjuiciar el fondo del asunto. Todo lo contrario, resuelta la cuestión de constitucionalidad, procede resolver el fondo del asunto conforme a lo acordado por el TC.

2. Valoramos que la actuación administrativa impugnada se basaba en un precepto legal que ha sido declarado inconstitucional, de modo que la decisión administrativa deja de tener cobertura legal, sin que ahora sea posible buscar otras normas legales que amparen la actuación administrativa cuando dichas normas no fueron en las que se apoya la decisión impugnada.

3. El artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (actualmente artículo 46) no puede interpretarse de manera aislada y separada del resto del ordenamiento jurídico. Los preceptos antes citados de la normativa básica estatal y la regulación de la propia Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (antes de la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo), impiden la transformación urbanística llevada a cabo en el espacio natural protegido.

El artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, menciona expresamente que cualquier plan, programa 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, se realizará de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. Solamente se podrá autorizar el plan, programa o proyecto cuando se asegure que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión o cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. Estas circunstancias no concurren en el supuesto de hecho analizado. El debate suscitado en los anteriores procesos en los que se dictó sentencia, en la EJD 17/2004 y en la propia fundamentación de la STC que ha declarado nulo el precepto legal cuestionado permite concluir que de hecho se ha producido una alteración de la delimitación del espacio natural al producirse una transformación urbanística incompatible con la Red Natura 2000, que la zona elegida para el desarrollo del PIR era una zona natural protegida que no podía ser objeto de transformación urbanística, el tipo de desarrollo urbanístico llevado a cabo afectaba a los valores ambientales que la Red Natura 2000 pretendía proteger y no concurrían razones imperiosas de interés público de primer orden -los términos del precepto son claramente restrictivos- para la aprobación de la actuación urbanística.

Los motivos por los que se anuló el PIR consistentes en la falta de motivación de la justificación de interés regional, de la utilidad pública y de la protección medioambiental, la vulneración de la prohibición de reclasificar un terreno clasificado por el planeamiento urbanístico como no urbanizable de especial protección y por incurrir el estudio de impacto ambiental en una causa de nulidad al no haber incluido un estudio de alternativas que permitan un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el proyecto continúan vigentes y afectan a la actuación administrativa impugnada.

4. La normativa española no es contraria a 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, sino que tiene un contenido similar. No existe contradicción entre el Derecho español y el europeo. Las excepciones que prevé la norma para la aprobación de un plan, programa o proyecto no concurren en este caso. A ello añadimos que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ahora invocada, no fue la seguida en la actuación administrativa sometida al control jurisdiccional, por lo que carece de relevancia en relación al concreto acto administrativo objeto de este PO, que, reiteramos, se apoya en una norma declarada inconstitucional.

5. Por último, señalar que la ejecución de esta sentencia se realizará en la misma forma que se determine en la EJD 17/2014, que versa sobre la ejecución de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9-3-2011, N° de Recurso: 561/2007, N° de Resolución:



196/2011, y 9-3-2011, Nº de Recurso: 753/2007, Nº de Resolución: 195/2011. Será en dicha ejecución que está pendiente de estudio y resolución debido a la complejidad del supuesto y trascendencia del debate donde se determine la forma en que deben ejecutarse todas las sentencias que se refieren a la transformación urbanística de Valdecañas al versar sobre similar objeto y debate.

**SÉPTIMO.-** En aplicación del artículo 139.1 LJCA no se hace expreso pronunciamiento sobre las costas procesales. Se trata de un proceso con un objeto complejo, donde ha sido necesario plantear una cuestión de constitucionalidad y el debate planteado suscita serias dudas de derecho.

VISTOS los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación, EN NOMBRE DE SM EL REY, por la potestad que nos confiere la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA,

## FALLAMOS

Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. Hernández Castro, en nombre y representación de la entidad Ecologistas en Acción-CODA, y declaramos haber lugar a los siguientes pronunciamientos:

1) Anulamos la Resolución de 13 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Plan General Municipal de El Gordo, para su adecuación a los preceptos modificados de la LSOTEX (disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo), por no ser ajustada a Derecho.

2) La Junta de Extremadura deberá publicar el fallo de esta sentencia en el DOE, conforme al artículo 72.2 LJCA, dando cuenta a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura de dicha publicación.

3) La ejecución de esta sentencia se realizará en la misma forma que se determine en la EJD 17/2014, que versa sobre la ejecución de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9-3-2011, Nº de Recurso: 561/2007, Nº de Resolución: 196/2011, y 9-3-2011, Nº de Recurso: 753/2007, Nº de Resolución: 195/2011.

4) Sin hacer especial pronunciamiento respecto a las costas procesales causadas.

Contra la presente sentencia sólo cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. El recurso de casación se preparará ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura en el plazo de treinta días contados desde el día siguiente al de la notificación de la sentencia.

La presente sentencia sólo será recurrible ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

El escrito de preparación deberá reunir los requisitos previstos en los artículos 88 y 89 LJCA y en el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 6-7-2016).

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, según la reforma efectuada por LO 1/2009, de 3 de noviembre, deberá consignarse el depósito de 50 euros para recurrir en casación. Si no se consigna dicho depósito el recurso no se admitirá a trámite.

Y para que esta sentencia se lleve a puro y debido efecto, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION.-** En la misma fecha fue publicada la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado que la dictó. Doy fe.