



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Derecho Administrativo

Curso 2020/2021

INTERCONEXIÓN ENTRE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

ESPECIAL REFERENCIA AL PROYECTO DE INTERÉS REGIONAL “ISLA DE VALDECAÑAS”

Alejandro González Rosauero

Tutor / Daniel Terrón Santos

Noviembre

2020

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Derecho Administrativo

**INTERCONEXIÓN ENTRE
URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE**

**ESPECIAL REFERENCIA AL
PROYECTO DE INTERÉS REGIONAL
“ISLA DE VALDECAÑAS”**

**INTERCONNECTION BETWEEN
URBAN PLANNING AND THE
ENVIRONMENT**

**SPECIAL REFERENCE TO THE
PROJECT OF REGIONAL INTEREST
"ISLA DE VALDECAÑAS"**

Nombre del/la estudiante: Alejandro González Rosaura
e-mail del/a estudiante: Alexgonzalex@usal.es

Tutor/a: Daniel Terrón Santos

RESUMEN

El presente estudio muestra un análisis jurisprudencial sobre el debate jurídico entre legislación ambiental y urbanística, acerca de las distintas clases de suelo y la protección ambiental que dispensa la legislación sectorial a los espacios protegidos y al suelo no urbanizable especialmente protegido. La metodología utilizada ha consistido en el análisis de las diferentes legislaciones autonómicas y jurisprudencia aplicable para este tipo de casos en los que se ha pretendido la transformación urbanística de terrenos excluidos de toda acción urbanizadora. Se ha realizado una especial referencia a la iniciativa urbanística de la Isla de Valdecañas, así como las cuestiones jurídicas que se han suscitado, pues son un buen ejemplo para analizar las relaciones del urbanismo y el medio ambiente, y como éste determina las condiciones, requisitos y límites a los que deberá sujetarse la ordenación y gestión urbanística, especialmente, en aquellos terrenos rústicos con valores ambientales, como los integrados en la RED NATURA 2000. Así como la necesidad de respetar y adecuar la legislación ambiental en la legislación urbanística tanto en su gestión, así como la coexistencia de ambas áreas.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo, Medio Ambiente, Impacto ambiental, Isla de Valdecañas, Proyecto de Interés Regional, Red Natura 2000.

ABSTRACT

This study shows a jurisprudential analysis on the legal debate between environmental and urban legislation, about the different types of land and the environmental protection that sector legislation provides for specially protected undeveloped land. The methodology used has consisted of the analysis of the different regional laws and applicable jurisprudence for this type of cases in which the urban transformation of land excluded from any urban development action has been sought. A special reference has been made to the urban planning initiative of the Valdecañas Island, as well as the legal issues that have arisen, as they are a good example to analyze the relationships between urban planning and the environment, and how it determines the conditions, requirements and limits to which urban planning and management must be subject, especially in those rustic lands with environmental values, such as those integrated in the NATURA 2000. As well as the need to respect and adapt environmental legislation in urban legislation both in its management, as well as the coexistence of both areas.

KEYWORDS: Urban Planning, Environment, Environmental impact, Valdecañas Island, Regional Interest Project, Red Natura 2000.

ÍNDICE

1. Marco legislativo

- 1.1. Normativa europea
- 1.2. Normativa estatal
- 1.3. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas
- 1.4. Competencias de las Entidades Locales en urbanismo y medio ambiente

2. El planeamiento urbanístico. Mecanismos de protección del medio ambiente:

- 2.1. Introducción
- 2.2. La función pública de protección del medio ambiente
- 2.3. La evaluación ambiental estratégica.
- 2.4. Clasificación del suelo y la protección ambiental en suelo no urbanizable especialmente protegido.
- 2.5. Actividades permitidas y prohibidas en suelo no urbanizable.
 - 2.5.1. Modificación de planes urbanísticos para desclasificar terrenos no urbanizables especialmente protegidos para la construcción de viviendas.
 - 2.5.2. Actividades extractivas en suelo no urbanizable protegido
 - 2.5.3. Actividades de instalación de energías renovables en suelo no urbanizable especialmente protegido

3. Proyectos de Interés Regional y la protección del medio ambiente

- 3.1. Proyectos de Interés Regional
- 3.2. La Red Natura 2000

4. Estudio especial del caso de la Isla de Valdecañas.

- 4.1. Introducción
- 4.2. STSJ de Extremadura 195/2011 de 9 de marzo de 2011
- 4.3. STS de 29 de enero de 2014 (Recurso de casación núm. 2940/2011)
- 4.4. Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 2560-2019
- 4.5. Auto de Ejecución de Sentencia TSJ Extremadura de 30 de junio de 2020

5. Conclusiones

“La mayor concienciación de la sociedad respecto del medio ambiente, consecuencia de la directa incidencia de la problemática ambiental sobre la propia vida de las personas, ha repercutido en el Derecho, que trata de buscar y formular respuestas normativas que reflejen esa preocupación de los ciudadanos”. (RAZQUIN, 2000, pág. 26)

1. 1. MARCO LEGISLATIVO

1.1. Normativa europea

La normativa europea en materia medio ambiental aplicable podría sintetizarse en la siguiente:

- Directiva 92/43/CE sobre la conservación de los hábitats naturales de fauna y flora silvestres. Protección de la biodiversidad en Europa (Natura 2000)
- Directiva 2001/42/CE — Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)
- Reglamento (CE) no 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).
- Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.
- Directiva 2008/99/CE: protección del medio ambiente mediante el Derecho penal
- Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

1.2. Normativa estatal

La normativa estatal aplicable sería la siguiente:

- 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.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones
- Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

1.3. Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas

La distribución competencial ha sido delimitada por el Tribunal Constitucional en las STS 214/1989, de 21 de diciembre y la STS 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

La ordenación del territorio y la vivienda, se consolidaron como materias atribuidas a las comunidades autónomas. Así se establece en la cláusula final del art. 149.3 de la Constitución que dispone “*El derecho estatal, será en todo caso supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas*”. No obstante, existen diferentes reservas competenciales del Estado en lo referente al urbanismo: (LÓPEZ RAMÓN, 2019, págs. 84-86)

- La competencia referente a la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), íntimamente relacionado con derechos afectados al régimen del suelo o condiciones de desarrollo de la urbanización y la edificación como son el derecho de propiedad (art. 33), o la libertad de empresa (art 38).
- La competencia sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13)
- El conjunto material recogido en el art. 149.1.18 en lo referido al régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- La competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, recogida en el art. 149.1.23 CE.

1.4. Normativa autonómica de Extremadura

Legislación aplicable

- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.
- Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio
- Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable
- Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Derogada y aplicable al caso)
- Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura.

- Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable.
- Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio [Inclusión parcial]
- DECRETO 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional consistente en la reclasificación y ordenación de terrenos situados en Isla Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (DOE 17/04/2007). (Anulado por Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 195/2011 y 196/2011, de 9 de marzo de 2011)

1.5. Competencias de las Entidades Locales en urbanismo y medio ambiente

En lo referido a la distribución de competencias atribuidas a los Entes Locales, es de aplicación la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 25.2 atribuye al municipio el ejercicio de competencias como propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación
(...)

2. El planeamiento urbanístico y mecanismos de protección del medio ambiente:

2.1. Introducción

La Declaración de Estocolmo de 1972¹ supuso una intensificación en la consideración como derecho fundamental del hombre al medio ambiente, como expone en su Principio 1º:

*“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de unas condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para presentes y futuras generaciones”.*²

¹ La Declaración de Estocolmo adoptó por primera vez los principios para la conservación y mejora del medio humano. La Declaración fue emitida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano llevada a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972 (Véase: <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico>)

² Declaración de Estocolmo (Principio 1º)

Así “el movimiento de ideas impulsado por la Conferencia de Estocolmo determinó que los derechos relacionados con el medio ambiente accedieran al constitucionalismo democrático de los estados.” (LÓPEZ RAMÓN, 2019, pág. 22)

Así como la Carta Mundial de la Naturaleza de 28 de octubre de 1982, aprobada por la asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982; el Convenio sobre Diversidad Biológica hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 14 de junio de 1992 aprobada en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo aprobada en junio de 1992.

En palabras del profesor (RAZQUIN, 2000) “la preocupación medioambiental es un problema que trasciende fronteras, materializado como sensibilización por parte de la ciudadanía desarrollando un movimiento mundial. La conexión del medio ambiente con la calidad de vida de los ciudadanos puede motivar que la afectación a aquella percuta también sobre otros derechos calificados como Derechos Humanos o Fundamentales de los ciudadanos, como puede ser el derecho a la vida, a la intimidad o al domicilio, derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.”³

En este sentido, la Sentencia del TEDH de 9 de diciembre de 1994, asunto López Ostra contra España⁴ condena a España por vulneración del artículo 8 del Convenio “derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio de toda persona” en un supuesto de incumplimiento por parte de un municipio de sus obligaciones medioambientales con ocasión de la instalación de una depuradora de agua y residuos químicos molesta y dañosa para los vecinos (RAZQUIN, 2000, pág. 29). Esta sentencia trae importantes consecuencias para el Derecho interno, en particular en cuanto a la tutela judicial del medio ambiente, al estimar el TEDH que la “invasión de la vivienda por olores, ruidos y humos durante años, sin que las autoridades adoptasen medidas efectivas había supuesto la violación del derecho al respeto del domicilio y de la vida privada y familiar.” La doctrina emanada de este pronunciamiento, sería incorporada posteriormente a la jurisprudencia constitucional mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/2001 (Caso Moreno Gómez), que supuso todo un “leading case” de la jurisprudencia española en esta materia.⁵

En nuestro panorama estatal, la Constitución Española es reflejo del movimiento sustantivo hacia la protección del Medio Ambiente, iniciado a través de su encuadre constitucional en el art. 45, que establece “el reconocimiento constitucional del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.”

³ B. S. TOMÁS MALLÉN: El derecho al medio ambiente en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Num 618, 1996. Pgs. 2135-2179

⁴ STEDH 9 de diciembre de 1994, as 41/1993/436/515, López Ostra vs España.

⁵ Así es cómo la califica Raúl CANOSA USERA en: “Pretensiones ambientales en amparo constitucional. Comentario a la STC 119/2001 de 24 de mayo”, Teoría y realidad constitucional, n.º 10-11, 2003, pág. 698.

Tal y como recoge el apartado 2º del art. 45 “Los organismos públicos velarán por la utilización correcta de los recursos naturales con el fin de protegerlos, conservarlos, mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

“El precepto reconoce un derecho público subjetivo no fundamental al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y al mismo tiempo, un deber de conservarlo. Con lo cual las vertientes activa y pasiva quedan perfectamente expresadas, siendo un derecho-deber en el ordenamiento constitucional español.” (RAMÓN, 2015, pág. 6)

Sin desconocer que el art. 149.1.23.^a de la Constitución dispone como competencia exclusiva del Estado: “*Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*”

Tras la posterior entrada en vigor de los diferentes estatutos de autonomía, se produce un traspaso competencial progresivo donde “la regulación ambiental se configura de forma coincidente para todas las Comunidades Autónomas”, correspondiendo al Estado la legislación básica “caracterizada como una ordenación de mínimos,” y a las Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución, pudiendo establecer normas adicionales de protección. (RAZQUIN, 2000, pág. 45).

2.2. Función pública de protección del medio ambiente

El concepto de medio ambiente en la doctrina española, excluyendo del mismo la protección de la naturaleza (espacios naturales, flora y fauna) “se sostuvo mediante la reducción del medio ambiente como objeto del Derecho a los elementos naturales de titularidad común, y de características dinámicas, es decir, el agua, el aire, vehículos de transmisión y factores esenciales para la existencia del ser humano sobre la tierra. (LÓPEZ RAMÓN, 2019, pág. 14)”

Por otro lado, el objeto del Derecho ambiental consistiría en el control de las perturbaciones que producen en el medio ambiente las contaminaciones efectuadas por la descarga de deshechos, residuos y materiales a costa de la colectividad, incluyendo también en el concepto jurídico el régimen de protección de los seres vivos y sus hábitats.

Mediante estas dos vertientes que emanan de la protección del medio ambiente, se expresa como objetivo el *principio de integración ambiental* destinado a englobar las distintas políticas públicas, que se encuentra regulado en el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁶:

⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2007

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán estar integradas en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

La defensa del medio ambiente se identifica con la protección de los recursos naturales, siendo el medio ambiente -como objeto de derecho- una síntesis de los recursos naturales en toda su extensión. Es por ello, que la protección del medio ambiente “debe configurarse como la protección de los recursos naturales, con dos grandes contenidos: uno general, que afecta a las políticas públicas, exigiendo que tengan en cuenta la situación de los recursos naturales afectados, y otro específico, que se ocupa de velar directa y sectorialmente por la utilización racional de los recursos naturales.” (LÓPEZ RAMÓN, 2019, págs. 16-17)

El Catedrático y profesor (LÓPEZ RAMÓN, 2019, pág. 18) sostiene que la función pública de protección del medio ambiente debe ser diferenciada de otras funciones públicas cuyos objetos están relacionados con la utilización razonable de los recursos naturales. En este sentido, “la disciplina más general sería la *ordenación del territorio*, concebida como una función pública orientada a la corrección de los desequilibrios territoriales, con la finalidad de compatibilizar los intereses de desarrollo económico y mejora de la calidad de vida, incluyendo en ello la protección del medio ambiente.”⁷

En palabras del catedrático *la ordenación del territorio* tiene como objetivo general y elemento esencial, mediante su plasmación en los diferentes instrumentos normativos que tiene a su disposición (planes directores territoriales de coordinación en la legislación estatal y planes y directrices territoriales en la legislación autonómica) la tutela del medio ambiente.

Por otro lado, sostiene que *el urbanismo*, constituye una función pública cuyo centro de atención es la ciudad, entendido éste como espacio físico integrado por los entramados urbanos existentes. Por ello, la ordenación urbanística incide sobre los recursos naturales, y se encuentra vinculada al objetivo general de protección del medio.

2.3. La evaluación ambiental estratégica.

La *Evaluación Ambiental Estratégica* es un instrumento previsto en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁸, incorporada a la legislación nacional mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril⁹ y regulada actualmente en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluaciones Ambientales.

Este instrumento, a su vez integrado por dos procedimientos, tiene como finalidad evaluar la afección al medioambiente de la aplicación de planes, programas, proyectos

⁷ *Ibidem*, pg. 17

⁸ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

⁹ Definida en el Título II, capítulo I de la Ley 9/2006, de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

(...) y se traduce en la exigencia de evaluar y planificar los posibles efectos de las decisiones que tienen trascendencia para el medio ambiente.

Tal y como expone el Catedrático F. López Ramón “la exigencia de evaluación supone un agravamiento del procedimiento y del régimen de autorización o realización de determinados proyectos, entendida como una exigencia horizontal aplicable a distintos proyectos sectoriales.” (LÓPEZ RAMÓN, 2019, pág. 33)

La evaluación ambiental recoge dos procedimientos diferenciados:

- La Evaluación de Impacto Ambiental, encaminada a la evaluación de proyectos de obras, instalaciones u otras actividades.
- La Evaluación Ambiental Estratégica, determinada a la evaluación de planes y programas.

El procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE) se aplica a:

- a) Los planes y programas que constituyen el marco de proyectos sujetos a EIA encuadrados en una lista legal de materias (energía, aguas, ordenación del territorio, uso del suelo...)
- b) Los planes y programas que afecten a Espacios protegidos Red Natura 2000.
- c) Los planes y programas que estime el órgano ambiental caso a caso conforme a criterios legales en base a una presumible incidencia ambiental
- d) Los planes y programas que sean solicitados por el promotor, en todo caso.

En lo referido a los trámites del procedimiento ordinario, regulado en la Ley 21/2013¹⁰ en los artículos 17 y siguientes, para el que se prevé una duración de 22 meses, este procedimiento tiene que ser diferenciado del procedimiento simplificado, que se aplica en modificaciones menores de los planes.

El segundo instrumento de evaluación ambiental es la *Evaluación de Impacto Ambiental* (en adelante EIA) es “una técnica de protección ambiental, a través del cual se incorpora la valoración de la variable ambiental al proceso de toma de decisiones administrativas, abordando ya la fase de ejecución y el examen de incidencia de tal procedimiento” (RAZQUIN, 2000).

La EIA es un procedimiento administrativo que presta cobertura a un proceso de análisis técnico, que permite a su vez estimar los efectos de la ejecución de un determinado proyecto, obra u actividad sobre el medio ambiente.

(LÓPEZ RAMÓN, 2019, pág. 33 y 34) señala en este sentido que “no es, por tanto, un procedimiento de autorización de determinados proyectos, sino que está configurado como un procedimiento subordinado que proporciona información fiable sobre los efectos ambientales de los proyectos sujetos a autorización administrativa.”

El procedimiento de evaluación permite no obstante utilizar la información estudiada para rechazar la autorización o realización de una determinada obra o proyecto.

En lo referido a la Evaluación de Impacto Ambiental en Extremadura serán aquellos proyectos incluidos en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

¹⁰ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

2.4. - Clasificación del suelo y la protección ambiental en suelo no urbanizable especialmente protegido.

En este apartado se va a proceder a realizar un análisis comparado de la legislación estatal y las diferentes normativas autonómicas en materia de suelo y ordenación del territorio. En primer lugar, atendiendo a la clasificación que realiza el art. 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015¹¹ sobre las situaciones del suelo;

1. *Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado*

El art. 21.2 dispone que está en la situación de suelo rural; 2. *el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, 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 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 de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3º del art. 21 se encuentra en suelo urbanizado aquel suelo que: *estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación. b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística. c) Estar ocupado por la edificación, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente*

A continuación, se tratará conforme a las distintas legislaciones autonómicas de Extremadura, Castilla y León y la Comunidad de Aragón a hacer un análisis sobre la clasificación del suelo:

Con respecto a la **normativa de Extremadura**, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, regula las clases de suelo en consonancia con las definiciones del texto refundido del Real Decreto Legislativo 7/2015, clasificando el suelo¹² en: urbano, urbanizable y rústico, tal y como dispone el art. 6 de la ley.

Por su parte el art. 6.2 establece que son suelo urbano los terrenos que: *a) Están integrados legal y efectivamente en la red de servicios del núcleo urbano y cuentan con*

¹¹ 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.

¹² En la exposición de motivos de la Ley, en su motivo VI, se abandona la categoría de no consolidado y se reconoce el suelo rústico como la categoría básica del conjunto del suelo municipal, abandonando la “desacertada denominación de no urbanizable”.

acceso desde espacio público perteneciente a la trama urbana, servicios de abastecimiento, suministro eléctrico, de características adecuadas para servir a la edificación permitida por el planeamiento urbanístico. b) Están integrados en la trama urbana careciendo de alguno de los servicios mencionados en el apartado anterior, y pueden llegar a contar con ellos sin precisar obras exteriores más allá de las de conexión con las instalaciones existentes. c) Están situados en áreas de la trama urbana ocupadas por la edificación, al menos, en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma de acuerdo con la ordenación urbanística del plan. d) Los terrenos clasificados como suelo urbanizable que, en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación, hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo, desde el momento de la recepción municipal de las obras de urbanización.

El art. 6.3 dispone que *el suelo urbanizable es el suelo clasificado como tal por los Planes Generales Municipales porque se considere necesarios e idóneo para su transformación e integración en la trama urbana. Se localizará preferentemente en colindancia con el suelo urbano.*

Y finaliza el art. 6.4 sosteniendo que *el suelo rústico es la categoría básica del conjunto del suelo municipal. Está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable, bien sea porque su transformación urbanística resulte innecesaria o inapropiada, o por la presencia de ciertas características o valores.*

La exposición de motivos¹³ de la Ley 11/2018 afirma que “De modo tradicional la normativa urbanística ha reconocido al suelo rústico la naturaleza agropecuaria, forestal y cinegética, siendo esta afirmación una aproximación insuficiente centrada en los aprovechamientos monetizables que a corto o medio plazo generan altos rendimientos. Se obvian así otros aprovechamientos vinculados al territorio y compatibles con sus valores que generan riqueza colectiva a largo plazo: montes de utilidad pública, paisajes de interés, patrimonio cultural y etnográfico, arquitectura popular, entornos de alta calidad para el esparcimiento y la práctica deportiva, turismo vinculado al medio natural o la formación e investigación ligada a la naturaleza, la agroindustria o las energías renovables, todos ellos encuentran en suelo rústico un soporte idóneo.”

Atendiendo a la **normativa de Castilla y León**, de acuerdo con el art. 10 LUCyL¹⁴ el territorio de la Comunidad de Castilla y León se clasificará en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo rústico, categorías cuya definición aborda en los arts. 11, 13 y 15 respectivamente.

El art. 11 de la LUCyL dispone que: «tendrán la consideración de suelo urbano los terrenos que, *formando parte de un núcleo de población, cumplan alguna de las siguientes condiciones: a) Los terrenos que cuenten con acceso rodado integrado en la malla urbana, abastecimiento de agua, saneamiento (...) en condiciones suficientes y adecuadas para servir a las construcciones e instalaciones que sobre ellos permita el planeamiento urbanístico. b) Los terrenos que estén ocupados por la edificación en al menos la mitad de los espacios aptos para la misma, conforme a la ordenación que*

¹³ Motivo VI de la Ley 11/2018 de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura

¹⁴ Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

*establezca el planeamiento urbanístico. c) Los terrenos urbanizados conforme al planeamiento urbanístico».*¹⁵

Siguiendo con la clasificación, se recoge en el art. 13 de la LUCyL las condiciones necesarias para la clasificación del suelo urbanizable: a) Que su transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos. b) Que sean colindantes al suelo urbano de un núcleo de población, introducido con una serie de limitaciones reglamentarias.

El apartado 2º del art. 13 recoge una salvedad para la clasificación de terrenos urbanizables aquellos que ya tengan consideración de suelo rústico a efectos del art. 15, para “las actuaciones necesarias para su obtención y en su caso recuperación y adecuación, en el marco de la normativa que los proteja.”¹⁶

Por su parte, el art. 15 LUCyL define el suelo rústico como «los terrenos que deban ser preservados de su urbanización». En concreto aborda las siguientes consideraciones: a) *Los terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su urbanización, conforme a la legislación de ordenación del territorio o a la normativa sectorial.* b) *Los terrenos que presenten manifiestos valores naturales, culturales o productivos, entendiendo incluidos los ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, educativos, recreativos u otros que justifiquen la necesidad de protección o de limitaciones de aprovechamiento, así como terrenos que, habiendo presentado dichos valores en el pasado, deban protegerse para facilitar su recuperación.* Para finalizar con la última cláusula de cierre que incluye en el apartado d) *Los terrenos inadecuados para su urbanización.*

Por su parte el art. 16 de la LUCyL realiza una exhaustiva categorización del suelo rústico, exponiendo en su primer apartado que “*En el suelo rústico, el planeamiento general podrá distinguir las siguientes categorías, a fin de adecuar el régimen de protección a las características específicas de los terrenos.*”

g) Suelo rústico con protección natural, constituido por los siguientes terrenos, salvo que estén en un entorno urbano:

1.º Los ámbitos que deban ser objeto de especial protección conforme a la legislación sobre patrimonio natural.

h) Suelo rústico con protección especial, constituido por los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por cualesquiera otras razones justificadas

4.º Los demás terrenos que se estime necesario proteger para preservar o regenerar el suelo, la fauna, la flora o las masas forestales, o porque deban ser objeto de

¹⁵ Concepto de suelo urbano que viene desarrollado reglamentariamente por el RUCyL en el art. 23, añadiendo que dichos terrenos deben cumplir con los criterios de dotación de servicios, de previa urbanización y de consolidación de los servicios anteriormente citados en terrenos aptos para la edificación.

¹⁶ Terrenos que en ningún caso podrán ser urbanizados, sostiene la ley,

*restauración ambiental, o por cualesquiera otros valores naturales acreditados, presentes o pasados*¹⁷

Para finalizar con este análisis de derecho comparado de distintas legislaciones en materia de suelo y ordenación del territorio, de acuerdo con la **normativa de la Comunidad de Aragón**, el Decreto-Legislativo 1/2014¹⁸, dispone en su art. 11: *Corresponde al plan general la clasificación de todo el suelo del término municipal, incluido el destinado a sistemas generales, en las siguientes clases y categorías. a) Suelo urbano, consolidado o no consolidado. b) Suelo urbanizable, delimitado o no delimitado. c) Suelo no urbanizable, especial o genérico.*

Según lo dispuesto en el art. 12 de la ley tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que: *a) Cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiéndose por tales: red viaria que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal, servicios de abastecimiento y evacuación de agua, así como suministro de energía eléctrica, telecomunicaciones y gestión de residuos de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. b) Carezcan de alguna de las infraestructuras y servicios mencionados en el apartado anterior, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. c) Los terrenos que el plan general incluya en áreas consolidadas por la edificación,*

El art. 13 dispone que existen dos vertientes de suelo urbano: consolidado y no consolidado, y remite al plan general para la consideración de ambas.

Según el art. 15 *tendrán la consideración de suelo urbanizable los terrenos que sean clasificados como tales en el planeamiento por prever su posible transformación. Y se distingue entre suelo urbanizable delimitado o no delimitado.*

Y con respecto a la clasificación de *suelo no urbanizable* contenida en el art. 16 existen dos vertientes del mismo en el Plan General; en primer lugar se encuentra el *suelo no urbanizable especial*, que está constituido por terrenos con particulares valores merecedores de protección y donde en principio debe descartarse toda utilidad urbanística vinculada a la edificación¹⁹ y por otro lado el *suelo no urbanizable genérico* que busca mantener libre o destinado a actividades agrarias, excluyendo la edificación de una manera más residual.

En concreto, el *suelo no urbanizable especial* mediante el Plan General incluye los siguientes supuestos:

- Los terrenos excluidos de transformación urbanística por la legislación demanial, ambiental y del patrimonio cultural. Incluyéndose desde bienes de dominio público y propiedades colindantes con los mismos a espacios objeto de específicas declaraciones protectoras, como los parques nacionales o naturales y demás espacios protegidos.

¹⁷ El apartado 2º de art. 16 incluye una cláusula de cierre que dispone que cuando un terreno, por sus características presentes o pasadas, o por las previsiones del planeamiento urbanístico o sectorial, pueda

¹⁸ Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

¹⁹ Así lo explica (LÓPEZ RAMÓN, 2019) p.114.

- Los terrenos que presenten manifiestos valores naturales, culturales o productivos, entendiendo incluidos los ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, educativos, recreativos u otros que justifiquen la necesidad de protección o de limitaciones de aprovechamiento, así como los terrenos que, habiendo presentado dichos valores en el pasado, deban protegerse para facilitar su recuperación

Por todo lo expuesto anteriormente en la categoría de *suelo no urbanizable de especial protección* se incluye aquel suelo en el que está acreditada la presencia de un importante riesgo o está sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con la legislación sectorial específica, así como aquellos suelos que albergan valores naturales, medio ambientales o paisajísticos cuya restauración, conservación o protección de la fauna, la flora y el equilibrio ecológico convenga al interés público local. En esta categoría de suelo sólo se podrán realizar aquellas actuaciones que, siendo compatibles con las normas de protección correspondientes, tenga previstas el planeamiento por ser necesarias para el mejor aprovechamiento, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo, en todo caso excluidos de transformación urbanística por la legislación demanial, ambiental y del patrimonio cultural.

Cabe hacer mención (Arnaiz, 2008) en este punto sobre el pronunciamiento de la Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional²⁰ cuando al referirse a los valores determinantes del régimen de protección del suelo no urbanizable dejó sentado que el listado de fines y valores del art. 9 LRSV²¹ era “meramente orientativo, y por tanto, no numerus clausus, de manera que cualquier otro fin o valor establecido por el legislador autonómico podía ser determinante para clasificar suelo no urbanizable.”

Analizada la legislación urbanística sobre las clases del suelo de las diferentes normativas autonómicas, el común denominador es que en todas ellas se clasifica el suelo como urbano, urbanizable y suelo rústico, así como los siguientes puntos:

- El suelo urbano se concibe como la ciudad existente, es decir, los entramados de población urbanizados que cuentan con los servicios urbanísticos considerados esenciales y adecuados para servir a la edificación e integrados en la malla urbana.
- Por su parte el suelo urbanizable está constituido por aquellos terrenos delimitados por los instrumentos de planeamiento urbanístico como espacio para el crecimiento del entramado urbano, que pueden ser susceptibles de transformación.
- El suelo rústico comporta aquellos terrenos no aptos para la urbanización, preservado por tanto del desarrollo urbano, al ser inidóneo e innecesario atendiendo a razones de interés público, por tratarse de zonas en el que por un lado está acreditada la presencia de importantes valores, riesgos o riquezas naturales merecedoras de protección por la legislación demanial, ambiental o de patrimonio cultural o que tratándose de terrenos de naturaleza rústica estén protegidos por razones objetivas de índole territorial, hasta que de acuerdo con

²⁰ Tal y como lo expone el antecedente nº 15 de la STC 164/2001 de 11 de julio de 2001.

²¹ Haciendo alusión en este caso al art. 9 de la ya derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, pero que sirve de precedente para leyes posteriores acerca del listado de fines y valores de protección del suelo no urbanizable de especial protección.

las limitaciones establecidas por la estrategia de ocupación del territorio y el planeamiento se cumplan las condiciones previstas para su posible incorporación al desarrollo urbano.

2.5. Actividades permitidas y prohibidas en suelo no urbanizable.

En este apartado se procederá a hacer un análisis del régimen jurídico del suelo no urbanizable especialmente protegido atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para actos, usos o actividades de contenido urbanístico o de transformación urbanística, en aplicación de la normativa sectorial.

Con carácter general, las personas propietarias de suelo no urbanizable o rústico tienen derecho al uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza. Se consideran propios de la naturaleza rústica del suelo, usos tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética, piscícola o análoga, que se realicen con el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios.

Sin perjuicio, de ello, existen otro tipo de actividades que podrán permitirse en esta clase de suelo con carácter excepcional:

1. Edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en esta clase de suelo, o construcción de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar.²²

La existencia de un régimen jurídico especial respecto de las construcciones o instalaciones que no guardan relación con la naturaleza rústica de los predios (usos o edificaciones que llamaremos por este motivo "impropios") a ubicar en el medio rural (suelos no urbanizables) ya estaba prevista en el Texto Refundido de la [Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana](#), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, siendo su especialidad la insuficiencia de la licencia urbanística municipal, de forma tal que era precisa la obtención de una "autorización previa" por parte de la Administración del Estado.

Este régimen especial se aplicaba exclusivamente a: 1) las edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en este tipo de suelos, y 2) la construcción de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en lugares en que no existiera la posibilidad de formación de núcleo de población (artículo 85.2 del TRLS76).

La "autorización previa" debía concederse por el Ministro de Vivienda (para capitales de provincia o municipios de más de 50.000 habitantes, o a la Comisión Provincial de Urbanismo, en los demás casos).

²² Así lo dispone también el art. 23.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Posteriormente, el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 32988/1978, de 25 de agosto, reguló tal procedimiento en su artículo 44, en el que se puede distinguir una fase municipal y una posterior fase de tramitación y resolución por la Administración central, añadiéndose que en la resolución se debería valorar la utilidad pública o el interés social, así como la necesidad de su emplazamiento en el medio rural y, respecto de la construcción de vivienda, la posibilidad de formación de núcleo de población se efectuaría dentro de las determinaciones del planeamiento aplicable.

La Ley 6/1998, de 13 de abril²³, de Régimen del Suelo y Valoraciones, siguió manteniendo la posibilidad, de actuaciones de interés público en suelos no urbanizables, según disponía el artículo 20.1 y por último, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio, contemplaba esta posibilidad en su artículo 13.1 que dispone:

" Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural " .

Como consecuencia del ejercicio de las potestades normativas por parte de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, este esquema se ha mantenido en sus líneas esenciales, aunque modulado al intensificarse la intervención autonómica al ampliarse los supuestos en que es precisa tal autorización previa, superándose con creces las tradicionales edificaciones de utilidad pública o interés social o vivienda familiar.

La LOTUS²⁴ regula, en su artículo 68, los *Usos naturales, permitidos, autorizables y prohibidos en suelo rústico* en los términos siguientes:

1. *En el suelo rústico se distinguen los siguientes tipos de usos: naturales, vinculados, permitidos, autorizables y prohibidos.*

2. *Se consideran usos naturales la explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, conforme a la naturaleza del terreno, sin incurrir en transformación del mismo y empleando medios técnicos ordinarios, así como los cultivos relacionados con el desarrollo científico agropecuario.*

3. *Se consideran usos vinculados los que expresamente determine el planeamiento, de entre los siguientes: a) La explotación agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o análoga, forme a la naturaleza del terreno, realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico por exceder el alcance limitado de los actos ordinarios que caracterizan los usos naturales. b) Residencial autónomo vinculado a explotación agrícola, ganadera, silvícola, cinegética y análogas.*

²³ Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones

²⁴ Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

4. Se consideran usos permitidos, los que expresamente determine el planeamiento de entre los siguientes, regulando sus condiciones de implantación, siempre que no precisen autorización o comunicación ambiental autonómica: a) La explotación agropecuaria, forestal, cinegética, realizando obras, edificaciones, construcciones o instalaciones sujetas a control urbanístico (...) b) La transformación de productos de naturaleza agropecuaria, forestal, cinegética, piscícola o extractiva y la comercialización in situ de productos del sector (...) c) El aprovechamiento racional de recursos naturales, en usos y actividades que encuentran en el suelo rústico su necesario emplazamiento, con limitación de superficie ocupada, capacidad e impacto en el entorno; incluyéndose alojamiento rural, actividades deportivas, culturales, educativas, turismo rural (...) d) Producción de energías renovables, hasta 5 MW de potencia instalada, así como los usos que se determinen reglamentariamente vinculados a la economía verde y circular y que deban tener lugar necesariamente en suelo rústico por sus especiales condiciones y características, que deberán ser debidamente acreditadas. e) Residencial autónomo. f) Equipamientos e infraestructuras públicos y privados.

5. Se consideran usos autorizables, aquellos usos distintos de los usos naturales del suelo, cuando el planeamiento no los catalogue expresamente como vinculados, permitidos o prohibidos, y, en cualquier caso: a) Los recogidos en el apartado 3.a) anterior sobre usos vinculados, y en los apartados 4. a), b), c) y d) anteriores sobre usos permitidos, cuando requieran autorización ambiental o comunicación ambiental autonómica, cuando afecten a más de un término municipal, o cuando se ubiquen en un municipio sin planeamiento. b) El residencial autónomo, en ausencia de planeamiento, o cuando éste no regule intensidades y condiciones de implantación. c) La actividad productiva, transformadora, o de almacenamiento, de productos de naturaleza no agropecuaria. d) Los equipamientos e infraestructuras, en ausencia de planeamiento, o cuando éste no regule intensidades y condiciones de implantación. e) La producción de energías renovables, con la excepción recogida en el apartado 4.d) del presente artículo.

6. Se consideran usos prohibidos, los expresamente catalogados así por el planeamiento, por resultar incompatibles con la conservación de las características ambientales, edafológicas, o sus valores singulares del suelo.

Por tanto, estarán sujetos a “Calificación rústica” los usos permitidos en los casos previstos y los usos autorizables en suelo rústico, que se define en el artículo 69 de la LOTUS²⁵ como: “un acto administrativo de carácter constitutivo y excepcional, de naturaleza no autorizatoria y eficacia temporal, por el que se establecen las condiciones para la materialización de las edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la implantación de un uso permitido o autorizable en suelo rústico.”

La obtención de la calificación rústica es un requisito indispensable previo a la licencia o comunicación municipal procedente. Y en su caso la competencia para otorgar la calificación rústica de usos permitidos y autorizables en suelo rústico no categorizado como protegido o restringido, corresponde a los Municipios cuando se cumplan las siguientes condiciones:

²⁵ Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

- a) Que el uso permitido o autorizable esté regulado en el planeamiento vigente.
- b) Que no esté sujeto a Autorización Ambiental Integrada o Unificada o a Comunicación Ambiental Autonómica.
- c) Que el municipio sea un núcleo de relevancia territorial o que, siendo un núcleo de base del sistema territorial forme parte de una asociación o mancomunidad de municipios con Oficina Técnica Urbanística, que deberá evacuar los informes procedentes.

La competencia para otorgar la calificación rústica de usos permitidos y autorizables en Extremadura corresponde a la Junta de Extremadura en los siguientes casos: a) Sobre suelo rústico protegido o restringido. b) En núcleos de base del sistema territorial, salvo el caso establecido en el número anterior. c) En ausencia de planeamiento o cuando el planeamiento existente no regule el uso pretendido. d) Cuando la actuación esté sujeta a Autorización Ambiental Integrada o Unificada o a Comunicación Ambiental Autonómica. La calificación rústica tiene además un periodo de eficacia temporal limitado y renovable, que en ningún caso será inferior al periodo de amortización de las inversiones precisas para materializar los actos sujetos a calificación.

En los actos promovidos por las administraciones públicas, la aprobación de los proyectos de obras y servicios públicos lleva implícita la calificación rústica del suelo a que afecten, siempre que se cumplan los requisitos normativos precisos para su otorgamiento.

En el caso de las edificaciones, construcciones e instalaciones para usos integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras que deban ser ejecutadas o desarrolladas por particulares, la calificación rústica se entenderá implícita, cuando sea favorable, en el informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que deberá ser requerido por la Administración o el órgano administrativo responsable de la correspondiente carretera.

Actividades prohibitivas. -

Por su parte serán usos prohibidos, tal y como hemos indicado, los expresamente catalogados así por el planeamiento, por resultar incompatibles con la conservación de las características ambientales, edafológicas, o sus valores singulares del suelo.

La Jurisprudencia ha analizado los usos prohibidos por el planeamiento en suelo no urbanizable protegido, que pasamos a exponer, en función de la clase de actividad pretendida:

1.- Modificación de planes urbanísticos para desclasificar terrenos no urbanizables especialmente protegidos para la construcción de viviendas.

Este asunto es analizado en la STS de 3 de julio de 2009.

La sentencia impugnada del TSJ de País Vasco estima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra las Ordenes Forales 421/2001 y 359/2001 de la Diputación Foral de Bizcaia

que aprueban la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Barrika que reclasifican terrenos en las áreas de Muriola y San Telmo.

La sentencia que se recurre, de 29 de noviembre de 2004 , después de desestimar los motivos impugnatorios esgrimidos por la Asociación recurrente en la instancia -- "Asociación Naturalista Txipio Bai"--en los fundamentos de derecho segundo a quinto, analiza en el fundamento sexto lo que denomina "cuestión de fondo" relativo a la arbitrariedad en que pudiera haberse incurrido al modificar las Normas Subsidiarias de Barrika, cuando desclasifica diversos terrenos -- ubicados en las áreas de Muriola y San Telmo-- que estaban clasificados como suelo no urbanizable de especial protección paisajística pasando a ser suelo apto para urbanizar residencial, concretamente 97 viviendas.

La STS declara:

< Debemos tomar como punto de partida la clasificación de los terrenos afectados como suelo no urbanizable de especial protección. 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 Muriola y San Telmo 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 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 > ([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).

Partiendo de esta decisión inicial de la Administración urbanística de clasificar el suelo como no urbanizable de especial protección, atendidos los valores paisajísticos de la zona situada en el litoral, la alteración de su clasificación precisa de una motivación específica y reforzada. Específica porque ha de atender no a genéricas invocaciones sobre la revisión o modificación de la clasificación del suelo por razones de interés público general, sino concretamente tendente a justificar por qué antes merecía la protección que le dispensa esta clasificación, en atención a sus valores paisajísticos, y ahora ha dejado de ser merecedora de tal defensa y conservación. Y reforzada, decimos también, porque cuando se trata de la protección del medio ambiente que late en la relación de circunstancias del [artículo 9.1ª](#) de la [Ley 6/1998](#), o en su mayor parte, se entra en conexión con el derecho al medio ambiente que, como principio rector, recoge el [artículo 45](#) de la [CE](#), que hace preciso exteriorizar qué ha cambiado para que dichos terrenos que antes no eran adecuados para el desarrollo urbano porque había que preservar su valor paisajístico, ahora sí lo son.

2.- Actividades extractivas en suelo no urbanizable protegido. -

En las sentencias que se citan, se declara la legalidad de la denegación de autorización de actividades extractivas por estar los suelos clasificados como “no urbanizables protegidos”.

Es el caso de la STS de 1 de junio de 1998, Recurso de Apelación 6492/1992 , en la que fue confirmada la denegación de actividad extractiva por estar el suelo clasificado como no urbanizable protegido; sentencia en la que se indicaba que con tal protección *"... de suyo va que habrán de estar prohibidas todas aquellas actividades que, como las extractivas, (que destruyen la propia configuración del suelo), alteran éste en mucho mayor grado que las edificaciones unifamiliares o las granjas, prohibidas, sin embargo, expresamente.* Una interpretación de esa norma que tenga en cuenta su contexto, su espíritu y la realidad social (artículo 3.º-1 del Código Civil), no puede ser otra, pues de admitirse estas actividades en tal lugar podría llegarse a la pura y simple desaparición de las características de un suelo que se quería proteger, lo que sería un completo sin sentido...".

Por su parte en la STS de 1 de abril de 2009²⁶, fue confirmada la imposibilidad de legalización de cantera por estar situada en un Espacio Natural Protegido y, en la STS de 14 de octubre de 2010²⁷, en la que se impugnaba la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Paracuellos del Jarama---porque no se había incluido, entre los usos compatibles, el aprovechamiento de los recursos mineros existentes en el suelo clasificado como no urbanizable de especial protección correspondiente a cauces y riberas; Plan que en dicho particular fue declarado ajustado a derecho.

También debe citarse la STS de 01 de abril de 2009, RC 9773/2004 , en que se cuestionaba la necesidad de un juicio de ponderación entre dos bienes constitucionales como son el medio ambiente y el desarrollo económico, armonizando la protección del primero con la explotación de los recursos económicos que la explotación de la cantera implica; sentencia en la que se declaró la imposibilidad de legalización de una explotación a cielo abierto, de una cantera de granito, sin la correspondiente licencia municipal, denegada con base en informes técnicos en los que se resalta la clasificación urbanística del suelo, que lo hace incompatible con la explotación que se desarrolla, al estar situada la cantera en un Espacio Natural Protegido.

En la STS de 22/02/2006²⁸, desde la perspectiva de ponderar los intereses contrapuestos - el interés, particular en continuar con la actividad empresarial y, el público en preservar de un impacto negativo del monte catalogado -, se puso de manifiesto que "(...) Nos parece que este último merece mayor protección ante el riesgo de que resulte imposible su completa restauración, pues los perjuicios causados a la entidad recurrente presentan un componente primordialmente económico y, por consiguiente, susceptible de reparación aunque sólo fuera por medio de la indemnización y no de la reposición o restitución, por lo que compartimos la

²⁶ STS de 1 de abril de 2009 (RC 9773 / 2004)

²⁷ STS de 14 de octubre de 2010, (RC 4725/2006)

²⁸ STS de 22 de febrero de 2006, (RC 5805/2003)

apreciación de la Sala de instancia que le conduce a denegar la medida cautelar pedida por entender que «debe prevalecer el interés público de preservar los valores medioambientales del espacio público de que se trata, incluido dentro de los límites del Parque Nacional de Sierra Nevada».

3.- Actividades de instalación de energías renovables en suelo no urbanizable especialmente protegido

En la *Sentencia 347/2011, de 28 de abril de 2011*²⁹ se confirma la resolución que deniega la autorización solicitada por la mercantil "Instituto de Energías Renovables, S.L." para la instalación de un parque eólico denominado "Santa Olalla" en los términos municipales de Cilleros, Hoyos y Villamiel, en la provincia de Cáceres, al ser incompatible con el planeamiento municipal que clasificaba los terrenos "Suelo no Urbanizable de Protección Sierra de Santa Olalla" en los que se pretendía ubicar la instalación.

A juicio de la recurrente, los preceptos que de manera directa habilitarían la posibilidad de la instalación pretendida en los terrenos pese a su clasificación urbanística, serían los artículos 13 y 23 de la Ley 15/2001³⁰. De tales preceptos se concluye que, pese a la condición de suelo no urbanizable de especial protección, nada impide que se pueda instalar el parque eólico, que tiene un régimen especial en la normativa sectorial que comporta la declaración de utilidad pública; lo que supone la vigencia prevalente del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, sosteniendo que las limitaciones que impone la normativa urbanística puede tener justificación en orden a la transformación del suelo no urbanizable.

Considera la Sala que en el estricto ámbito en que se suscita el debate, habida cuenta de las exigencias que imponen en el desarrollo de las energías renovables en las diferentes Directivas europeas³¹, y tal y como expone la actora por estimar "que debe prevalecer dicha instalación sobre los valores protegidos por el planeamiento municipal", la pretensión no puede prosperar.

Citando la sala numerosísima jurisprudencia del Tribunal Supremo, en especial la Sentencia de 11 de octubre de 2006³², en que se aborda la confrontación entre los bienes jurídicos de garantizar el suministro de energía eléctrica mediante la utilización de energías renovables y la protección del medio ambiente que es, en definitiva, de lo que se trata con las previsiones del planeamiento; declara el Alto Tribunal que *"debe de ser resuelto de conformidad con la norma que reconozca preferencia a un bien o*

²⁹ STSJ Extremadura 347/2011, de 28 de abril de 2011 (RECURSO Núm: 1756/2008)

³⁰ Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura

³¹ Directivas 2004/8/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE, y de la Directiva 2001/77 / CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad

³² STS de 11 de octubre de 2006, (recurso de casación 6592/2003)

interés sobre otro, si es que la protección conjunta y simultánea de ambos no resultara posible.”

Y a la vista de esa concreta delimitación, es cierto, como se razona en la demanda, que el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo³³, dispone con rango de normativa básica (Disposición Final Primera) que el suelo rural sin perjuicio de su utilización conforme a su naturaleza, puede "con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística (...) -destinarse a- actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural." Como en la demanda se razona, la producción de energía eólica, por su propia regulación, comporta esa exigencia del interés público o social, de donde cabría concluir que nada impediría que, en principio, pudiera destinarse el suelo rural a las instalaciones de este tipo de medios de producción de energía. Ahora bien, no establece el Legislador estatal una primacía respecto de esos usos de interés social sobre los que ya estableciera la condición de suelo no urbanizable, sino que el mismo precepto condiciona esos otros destinos a las determinaciones de la planificación territorial y urbanística, conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de dicho Texto Refundido, la propiedad del suelo se configura con carácter estatutario, de tal forma que será la Ley y, en su ejecución, el planeamiento, el que determinará las facultades que comporta.

Así lo dispone en el apartado 4º: *" 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”*.

En congruencia con lo expuesto no existe una primacía absoluta del destino a la producción de energía eólica, cuando existan valores específicos a preservar.

Y a la misma conclusión se llega por aplicación de la normativa autonómica porque el artículo 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, delimita el suelo no urbanizable en *común* y *de especial protección*. Ahora bien, el precepto se refiere al suelo no urbanizable común, que es para el que se autorizan dichas instalaciones; porque para el suelo no urbanizable de especial protección, es el artículo 24 de la Ley autonómica el que dispone que *"sólo podrán producirse las calificaciones urbanísticas que sean congruentes con los aprovechamientos que expresamente permita el planeamiento."*³⁴

Obligando a concluir que la legislación urbanística no autoriza una “primacía sobre el destino de los terrenos no urbanizables a favor de la instalación del parque eólico pretendido por la recurrente cuando el planeamiento municipal lo preserva de ese concreto destino”, por lo que debe añadirse que en sede de normativa urbanística ha de

³³ Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio

³⁴ FD Séptimo

“primar la determinación del planeamiento cuando se clasifique el suelo como no urbanizable de especial protección y, por tanto, incompatible con las instalaciones pretendidas³⁵.”

3. Proyectos de Interés Regional y la protección del medio ambiente.

3.1. Proyectos de Interés Regional

Numerosas leyes autonómicas han creado una figura llamada «proyectos de interés supramunicipal», cuya finalidad es la ordenación y diseño de obras cuyo interés trasciende del ámbito local.

El art. 60 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 15/2001³⁶ (en adelante, LSOTEX) define por primera vez los Proyectos de Interés Regional (concepto de la ley extremeña) como “*proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran.*”

Y, en tanto instrumentos públicos (de carácter jurídico y técnico) de planificación, el art. 62.4 de esa misma norma determina, que *producirán los efectos propios de los planes urbanísticos previstos en el apartado 1 del art. 79.*” (Clemente, 2009) Por tanto, son mecanismos no sólo de ordenación territorial sino de ejecución de la misma.

El tercer párrafo del art. 60.1 dispone que “los Proyectos de Interés Regional están jerárquicamente subordinados a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales previstos en esta Ley y deberán ser compatibles con la protección que, al margen del planeamiento municipal, dispensen al suelo en que se ubiquen las leyes de defensa del Medio Ambiente, del Patrimonio Histórico y demás leyes sectoriales.”

Para posteriormente pasar a hacer una enumeración extensiva del objeto de los PIR en el art. 62; *a) Infraestructuras de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas. 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. c) Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios*

Esta amplia relación de objetos permite a los PIR «ordenar el territorio» mediante la construcción de importantes infraestructuras que darán servicio al conjunto de los extremeños, aunque la Ley también les concede la capacidad de intervenir en el desarrollo urbanístico de los municipios, a través de micro-proyectos tales como paquetes de vivienda pública. (Barrado, 2016, pág. 331)

³⁵ FD Octavo

³⁶ Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Esta figura se confirma más adelante mediante la Ley 11/2018, de 21 de diciembre (en adelante LOTUS)³⁷ que en su art. 35 dispone lo siguiente:

- 1. El Proyecto de Interés Regional es el instrumento de intervención directa en la ordenación territorial que diseña, con carácter básico, para su inmediata ejecución, obras de infraestructura, servicios, dotaciones e instalaciones que se declaren de interés regional debido a su particular utilidad pública o interés social*
- 2. Los Proyectos de Interés Regional podrán desarrollarse en cualquier clase de suelo y comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales, con excepción de suelo no urbanizable protegido que tenga algún tipo de protección especial o posea valores ambientales que sean incompatibles con el desarrollo del PIR*

Como hemos expresado anteriormente y así se recoge en el art. 60 de la Ley 15/2001³⁸ una de las limitaciones del PIR es que tienen que ser compatibles con la protección que dispense del suelo las leyes de defensa medio ambientales.

En este sentido es importante poner de precedente que el proyecto la de Isla de Valdecañas se enmarca dentro de la ZEPA <Embalse de Valdecañas>, por lo que es de aplicación el artículo 6.3 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre", en una zona perteneciente a Red Natura 2000³⁹, zona de protección ambiental.

3.2. La Red Natura 2000

La Red Ecológica Natura 2000, es una red ecológica y sistema de protección europeo compuesto por los "Lugares de Importancia Comunitaria", hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (Zona ZEC), y las Zonas de Especial Protección para las Aves (Zona ZEPA).

Su desarrollo dio lugar a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992⁴⁰(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 (Directiva Aves). Ambas directivas están hoy incorporadas al Derecho español por la Ley 42/2007⁴¹ así como el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre.

³⁷ Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

³⁸ Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

³⁹ Dicha Red Ecológica es una creación del Derecho de la Unión Europea, que 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.

⁴⁰ 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

⁴¹ Se incluye en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad mediante la Disposición final séptima, incorporando la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril

De acuerdo con lo establecido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, corresponde al Ministerio la propuesta de “Lugar de Importancia Comunitaria” (LIC) y la declaración de Zonas Especiales de Conservación ZEC y ZEPA en España, cuando se trate de espacios situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección. En cualquier otro supuesto, la propuesta y declaración de esos espacios corresponde a las Comunidades Autónomas.

“La finalidad de este sistema es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad, siendo así el principal instrumento para la conservación de la naturaleza, y protección del hábitat en la Unión Europea.”⁴²

Destaca (Blasco Hedro, 2016) que sobre estos espacios debe garantizarse el mantenimiento o restablecimiento, en un *estado de conservación favorable*, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies a proteger. Ello implica, por un lado, la adopción de acciones positivas para el cumplimiento de tal misión, y, por el otro, el establecimiento de medidas que impidan el deterioro de estos espacios a través de la evaluación de los planes y proyectos que los afecten y, en último término, la compensación de daños cuando un plan o proyecto, aun causando repercusiones sobre el lugar, deba ejecutarse inevitablemente.

El hecho de que un terreno esté integrado en la Red Natura “no tiene como consecuencia automática su conversión en suelo no urbanizable, aunque ello sea una secuela natural en aplicación de las legislaciones urbanísticas autonómicas que obligan a preservar de la urbanización a aquellos terrenos que cuenten con especiales valores ecológicos y naturales” tal y como dispone la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2010⁴³.

Sobre este hecho se hará una especial atención más adelante, pues puede generar una cierta contradicción teniendo en cuenta el pronunciamiento del Tribunal Supremo en la Sentencia de 29 enero de 2014 de la Isla de Valdecañas:

“La jurisprudencia que interpreta y aplica la normativa estatal de carácter básico (artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril⁴⁴), puesta en relación con la 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.”

de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 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.

⁴² <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-prottegidos/red-natura-2000/>

⁴³ STS 25 de marzo de 2010, (recurso 5635/2010, Fundamento de Derecho 7º)

⁴⁴ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

En cualquier caso, la principal consecuencia jurídica que implica la inclusión de un determinado espacio en la Red Natura, se halla en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats transpuesto al derecho español a través del artículo 46 de la Ley 42/2007 en cuanto desarrolla las medidas de conservación de dichos espacios:

Y así dispone el art. 46.1 *“respecto de las ZEC y las ZEPA, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, que implicarán:*

- 1. Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan (...) teniendo en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio.*
- 2. Las Administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para 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.*

Procederemos a analizar si en el caso del Proyecto realizado en la Isla de Valdecañas se ha cumplido o respetado las limitaciones respecto del cumplimiento de la legislación ambiental.

4. ESTUDIO ESPECIAL DEL CASO DE VALDECAÑAS

4.1. Introducción

La empresa “Marina, Isla de Valdecañas, S.A.”, presentó en la Agencia Extremeña de la Vivienda, Urbanismo y el Territorio un “Proyecto para la construcción de un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios” a desarrollar en el término municipal de El Gordo y Berrocalejo, situado en el extremo oriental de la provincia de Cáceres. En concreto, se trata de una isla existente en el Pantano de Valdecañas, de una superficie de 134,5 hectáreas. La finalidad de dicho proyecto era la construcción en dicha superficie de dos hoteles de 150 habitaciones, 250 bungalow, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además de tales construcciones, se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistentes 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 carretera de acceso de 1800 metros, una planta de abastecimiento y potabilización de aguas, sistema de saneamiento y de

tratamiento de aguas residuales; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y un dique para la formación de una playa artificial. Añadamos 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 de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas".

El Proyecto se aprobó inicialmente por resolución del Presidente de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, de 9 de octubre de 2006, siendo declarado de Interés Regional por resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de enero de 2006 en la 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 altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales"*.

Por resolución de 2 de marzo de 2007 de la Dirección General de Medio Ambiente, se formuló Declaración de Impacto Ambiental del mencionado proyecto ⁴⁵. Conforme a lo establecido en el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre y Real Decreto Legislativo 1302/1986 (Anexo I, Grupo 9), en el que se declara expresamente que "gran parte del Proyecto se realiza dentro de la ZEPA < Embalse de Valdecañas>, por lo que es de aplicación el artículo 6.3 del Real Decreto 1997/1995⁴⁶, de 7 de diciembre.

En la mencionada Declaración de Impacto Ambiental se proponen medidas correctoras, tanto en la fase de construcción como de explotación, y una serie de medidas y condiciones complementarias. El Proyecto de Interés Regional se aprueba definitivamente, por el Decreto 55/ 2007 ⁴⁷ concretando que el proyecto "Construcción de Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas" resulta ambientalmente compatible y viable al determinarse que no producirá efectos significativos adversos y considerar que no causará perjuicio a la integridad de la Red Natura 2000.

Una vez aprobado definitivamente el PIR de Valdecañas, la "Asociación para la defensa de la naturaleza de Extremadura" (en adelante ADENEX), interpuso recurso contencioso administrativo contra el Decreto 55/2007, del Consejo de Gobierno de Extremadura por el que se aprobó el PIR de Valdecañas, consistente en la reclasificación y ordenación de los terrenos en el Embalse de Valdecañas, siendo demandada la Junta de Extremadura, y codemandadas, la mercantil "Isla Marina de

⁴⁵ RESOLUCIÓN de 2 de marzo de 2007, de la Dirección General de Medio Ambiente, D.O.E de 15 de marzo, núm 31.

⁴⁶ Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁴⁷ Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por "Marina Isla de Valdecañas, S.A."

Valdecañas” y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo de la Provincia de Cáceres.

4. STJ EXT 195/2011 de 9 de marzo de 2011

Lo que se debate en dicho recurso contencioso administrativo es, si el Proyecto de Interés Regional constituye instrumento de ordenación idóneo para la aprobación del Proyecto a que se refiere el Decreto que lo aprueba, para la transformación de una superficie de terreno de más de 134 hectáreas que pasan de su originaria clasificación de suelo rural de especial protección, a suelo urbanizable.

En la STSJ de Extremadura N° 195/2011, de 9 de marzo⁴⁸, se sostiene que los Proyectos de Interés Regional constituyen una figura de planificación introducida en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura y regulada en los artículos 60 a 65. De esa regulación y con el alcance que determina la misma Ley Autonómica, estos Proyectos constituyen auténticos Instrumentos de Ordenación Territorial (artículo 47⁴⁹) y, en cuanto tales, se anteponen y condiciona a todos los Instrumentos de planificación urbanística que la Ley contempla, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68.1° y, de manera significativa, en los artículos 61.1°.j) y 62.4°, que les confiere la misma eficacia que los Planes Urbanísticos. Pero en cuanto a su contenido e incluso a su misma finalidad, constituyen auténticos instrumentos de planificación urbanística, de tal forma que no sólo pueden reclasificar el suelo, sino también establecer las determinaciones propias que exijan la transformación que con su aprobación se pretende, lo que supone conferir al Proyecto de Interés Regional una amplia potestad planificadora.

Ahora bien, esa faceta planificadora de los Proyectos de Interés Regional no es ilimitada ya que, *no pueden suponer una Revisión o Reforma del planeamiento Municipal ya aprobado para el concreto ámbito de actuación del Proyecto*, no por no resultar instrumento de planificación idóneo, como se aduce por la defensa de la Asociación⁵⁰ recurrente, sino porque con ello se altera la estructura general que el Plan comporta en todo su ámbito de actuación. De tal forma que, si el Proyecto de Interés Regional actúa individualmente sobre un determinado sector, desconociendo la interconexión de deberes y facultades que el Plan establece en su regulación general, se ven afectadas las condiciones de los propietarios al alterarse esas previsiones interdependientes, pudiéndose ver afectadas la igualdad en los deberes y facultades de los titulares, que está en la base de la ordenación urbanística, viciando el Proyecto de nulidad.

Así pues, la sentencia concluye que los Proyectos de Interés Regional pueden reclasificar el suelo conforme a las finalidades que constituyan su objeto, ahora bien, la

⁴⁸ STSJ EXT 195/2011 de 9 de marzo de 2011

⁴⁹ El art. 47. c) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura sostiene que “La ordenación territorial se establece, en el marco de esta Ley, mediante (...) los Proyectos de Interés Regional”

⁵⁰ Asociación para la Defensa de la Naturaleza de Extremadura ...

naturaleza planificadora y las condiciones a que las somete el Legislador, requiere un detenido examen a los efectos del debate suscitado en autos.

En otras palabras, como instrumentos de ordenación, los Proyectos de Interés Regional requieren para su validez la concurrencia de un objeto de los establecidos en la Ley, en este caso, en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, una declaración de su necesidad de interés regional y una declaración de la utilidad pública o interés social de tal objeto.

La Sentencia pasa a examinar el cumplimiento de tales exigencias legales, y sostiene que la justificación del interés social del Proyecto *“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 altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales”*⁵¹, es exigua, pues no hace referencia a precedente alguno en orden al objeto, necesidad o utilidad del Proyecto, no respaldándose en actuación alguna, dejando en el aire el cumplimiento de los requisitos que condicionan la aprobación de un Proyecto de la entidad y características como el presente, viéndose la Sala obligada a examinar en abstracto aquellas exigencias con el fin de examinar su concurrencia a los efectos de la legalidad de la decisión adoptada.

Y en este sentido, en la sentencia se afirma que *“se comienza por omitir de qué concreto objeto se trata de los establecidos con carácter taxativo en el artículo 60.2º, omisión de relevancia esencial porque, sólo la concurrencia de ese objeto -con las declaraciones ya referidas antes y a las que deberemos después referirnos- legitimaría la aprobación del Proyecto de Interés Regional”*⁵². Y en esa labor, no cabe estimar que se trate de algunos de los objetos a que se refieren los párrafos a), c) y d) del precepto y párrafo por no aparecer vinculación alguna entre los contenidos de dichos párrafos y el objeto del Proyecto de autos. El artículo 60.2 de la LSOTEX regula cuáles son los objetos⁵³ de los PIR.

Dada la exclusión expuesta, de incluir el objeto del Proyecto de Interés Regional en los párrafos ya mencionados, solo cabe considerar -en algún informe se hace referencia expresa- que se debe incluir en el objeto que se delimita en el párrafo b) del mencionado artículo 60. 2º b), que constituye el supuesto más general en orden a la incorporación de terreno no urbanizable al proceso edificatorio.

Pero para el Tribunal la inclusión del proyecto en dicho objeto no está exenta de dificultades, que se ven agravadas por la falta de una actuación administrativa. En este sentido deberá entenderse que el objeto del Proyecto de Interés Regional de autos se ha pretendido que encontraría la cobertura de legalidad en el párrafo que hace referencia a

⁵¹ FD SÉPTIMO, STSJ EXT 450/2011

⁵² FD DECIMOQUINTO, STSJ EXT 450/2011

⁵³ Así el artículo dispone: a) Infraestructuras de cualquier tipo, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga, siempre, y en la medida en que se justifique (...) b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen (...) c) Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios (...)

"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" ; porque no cabe estimar, considerando la primera parte del párrafo, que esté referido a viviendas de protección pública, que se aviene mal a proyectos como el de autos en que se confiesa pretender un turismo de alta calidad, en principio incompatible con viviendas sometidas a ese régimen de protección.

El Tribunal procede a realizar una interpretación de dicho artículo 60, 2 b) de la LSOTEX, y considera que el párrafo anteriormente citado que hace referencia a *"dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar (...) está vinculado a un único supuesto, que no es sino el de las políticas y programas de viviendas sujetas a protección pública respecto de las cuales el Legislador autoriza que se puedan aprobar Proyectos que autoricen " obras, construcciones ...urbanización complementaria"*.⁵⁴

Es decir, aclara que el Legislador no autoriza actuaciones en aplicación de la política de vivienda y al margen de ella esas otras dotaciones, equipamientos y establecimientos; sino que todo ha de estar integrado en aquellas políticas. Pero es que, aun admitiendo a los solos efectos polémicos, que el párrafo se refiere a dos supuestos distintos, *políticas de vivienda y dotaciones y equipamientos*; en modo alguno cabría incluir el Proyecto de autos en ese segundo supuesto, porque resulta palmario y confesado por la misma promotora del Proyecto, que la finalidad del mismo es el asentamiento de personas en las viviendas y hoteles -que no son precisamente de carácter social- y para ello, como accesorio o atractivo, se crean las instalaciones deportivas. De todo ello cabría concluir que, en el mejor de los casos, podrían ampararse en el objeto legal del Proyecto de Interés Regional dichas instalaciones deportivas, pero no las viviendas que, como se declara, constituyen el objeto principal.

No mejor suerte merece al TSJ el Decreto que aprueba el proyecto desde el punto de vista de la motivación, pues se constituye como exigencia básica en la aprobación de los instrumentos de ordenación; la motivación de las decisiones que se adopten por el legislador, evitando que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad. Y esa necesidad de motivación, para la Sala, debe ser más exigente en la aprobación de los PIR como auténtico instrumento de ordenación urbanística, lo que supone aplicarle las exigencias que se imponen para tales instrumentos en la Ley 15/2001⁵⁵ y, en concreto, la denominada ordenación básica o legal que se incorpora ya directamente por la Ley a todos los planes, los llamados "estándares mínimos de calidad y cohesión urbana" recogidos en el artículo 74, que se establecen como límites de la potestad de planeamiento.

Motivación que se ve acentuada dado que los Proyectos de Interés Regional pueden afectar a suelo no urbanizable de especial protección, pero se exige que sea "compatible con la protección que (...) dispensen al suelo en que se ubiquen las Leyes de Defensa del Medio Ambiente ..."; es decir, deberá motivarse esa compatibilidad.

En el caso analizado, para el TSJ la única motivación existente es la que se contiene en la resolución del Consejo de Gobierno de enero de 2006, 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

⁵⁴ FD DECIMOQUINTO

⁵⁵ Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura

en una zona latamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales." ⁵⁶

Como se desprende del propio tenor, lo que en realidad se viene a declarar es el interés social del Proyecto, pero no se motiva en modo alguno la decisión de que sean los terrenos de autos los más idóneos para esa finalidad. A juicio de la Sala resulta imposible admitir que exista la más mínima motivación para decidir la transformación de tan importante superficie de suelo de especial protección e incluso para la misma declaración de necesidad de la justificación del proyecto al declarar; "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 en el expediente, así como 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 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." ⁵⁷

En la sentencia se critica la dejación de funciones de la Administración, argumentando que "el hecho de que los particulares puedan promover la aprobación del PIR, no comporta que la Administración deba hacer dejación alguna de sus potestades y afirma que las iniciativas de esa naturaleza han de ser bien recibidas, pero no a costa de que se vean afectados intereses que el propio Legislador Autonómico ha considerado de mayor relevancia, como es la planificación del territorio; a lo que se suma, lo establecido por el Legislador Estatal, Comunitario y Autonómico, en protección de intereses de mayor protección, como es el medio ambiente." ⁵⁸

Para el TSJ, existe otro argumento en el ámbito urbanístico, que comporta la nulidad del Decreto de aprobación del PIR. Como antes se ha indicado, considera que "la naturaleza legal de los PIR es de ser un instrumento de ordenación territorial y en cuanto tal, sujeto a las normas generales que para ellos establece la Ley 15/2001. Pero cuando el PIR actúa como un auténtico instrumento de ordenación urbanística, al amparo de la posibilidad de que su objeto comporte aplicar políticas de vivienda, debe someterse a las reglas esenciales de los planes de urbanismo, y en este caso, estará sometido a las limitaciones legales, es decir, a los estándares mínimos establecidos en el artículo 74 de la LSOTEX, respecto de los cuales, afirma, ni se cumplen, ni se justifica ni se razona." ⁵⁹

Pero la argumentación fundamental de la nulidad del PIR, la encontramos en la afirmación de la Sala cuando declara en su Fundamento de derecho vigésimo que "lo que no puede ofrecer duda alguna es que el hecho de que los terrenos tengan la protección medioambiental que es conocida para sala, los hacían imposible de ser clasificados como urbanizables." ⁶⁰

⁵⁶ FD Séptimo (Vid)

⁵⁷ Ibídem

⁵⁸ FD Decimoctavo

⁵⁹ FD Decimonoveno

⁶⁰ FD Vigésimo

Conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril ⁶¹ 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”.

Por tanto, la Sentencia declara con nitidez la falta de ajuste al ordenamiento jurídico: “Interesa destacar que los terrenos de que se trata - integrados en la Red Natura 2000- están sometidos a un régimen de especial protección por la "legislación sectorial", y tienen por tanto la consideración de suelo no urbanizable de especial protección. 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 y, por tanto, también a los Proyectos de Interés Regional.”

“En el caso del suelo no urbanizable de especial protección su clasificación es reglada, 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. Por lo que 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 auto ⁶².”

Por último, el artículo 60.1 de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre ⁶³ permitía que los Proyectos de Interés Regional pudieran ejecutarse en cualquier tipo de suelo, con la salvedad de que "deberán ser compatibles con la protección que, al margen del planeamiento municipal, dispensen al suelo en que se ubiquen las Leyes de Defensa del Medio Ambiente, del Patrimonio Histórico y demás leyes sectoriales.”

Al Tribunal , tras analizar la Directiva 2001/42 CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001⁶⁴, y el artículo 2, a) de la Ley española 9/2006 de 28 de abril ⁶⁵ “no le ofrece dudas que, dichos Proyectos no requieren la evaluación medioambiental que se contempla en la Ley porque, como se delimita en el precepto, debe someterse a su normativa aquella actividad administrativa -no ejecutable directamente- , en cuanto constituyen "directrices, estrategias o propuestas" que deberán determinar las necesidades de aquellas actuaciones, que sí sean directamente

⁶¹ Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones

⁶² FD Vigésimo, citando Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2009 (Recurso de casación 909/2005)

⁶³ Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

⁶⁴ Directiva 2001/42 CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

⁶⁵ Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

ejecutables”⁶⁶. Bien es verdad, y podría ello generar dudas al respecto, que los PIR constituyen instrumentos de ordenación y, además, de planificación territorial, en la configuración formal, de la Ley; equiparados a las Directrices de Ordenación y los Planes Territoriales. Sin embargo, pese a ese mero carácter formal, los Proyectos de Interés Regional constituyen auténticos proyectos de obras directamente ejecutables, como lo evidencia su propia regulación. Es decir, no establecen directrices, estrategias o propuestas de actuaciones posteriores, sino que se agotan en sí mismos porque son directamente ejecutables y se extinguen con su ejecución.

Ahora bien, aunque los PIR no estén sujetos a evaluación ambiental estratégica, le es de aplicación la Directiva del Consejo de 27 de junio de 1985⁶⁷, (modificada por las Directivas 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003); que exige que “la aprobación de determinados proyectos con incidencia en el medio ambiente fueran evaluados previamente en sus efectos, con la finalidad de corregir el deterioro que pudieran ocasionar.”

Dicha Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico interno español, por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que ha estado vigente hasta su derogación por el RDL 1/2008, de 11 de enero (en vigor hasta diciembre de 2013).

Conforme a lo establecido en el Anexo I, Grupo 9, del mencionado Real Decreto Legislativo⁶⁸, debe estimarse sujeto a esas exigencias el PIR aprobado; porque atendiendo a las características del Proyecto a ejecutar, debe estimarse que se debe considerar, a los efectos del mencionado Anexo, como " proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos " (apartado c.3) o " transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas ". Pero además de ello, los terrenos se integran en la Red Natura 2000, lo cual es relevante a los efectos que nos ocupa.

Y tras analizar dicha normativa, el Tribunal declara que “no puede silenciarse que se omite en el estudio aprobado una importante exigencia que sí se contiene en el artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y es la necesidad de que el Estudio de Impacto Ambiental, y su aprobación, contenga una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.”⁶⁹ En el caso de autos no existe 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.

En base a lo expuesto, el TSJ de Extremadura estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por 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

⁶⁶ FD Vigésimo Segundo

⁶⁷ Directiva del Consejo de 27 de junio de 1985 relativa a la Evaluación de las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente

⁶⁸ Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio sobre Evaluación Ambiental

⁶⁹ FD VIGÉSIMO CUARTO

Valdecañas" situado en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres, que declara nulo de pleno derecho.

En el análisis de dicha sentencia debemos destacar las siguientes cuestiones:

1) La naturaleza híbrida de los PIR, en el sentido de que se configuran en la LSOTEX como un instrumento de ordenación territorial, y, por tanto, sujeto a las prescripciones legales respecto a esta clase de planes, pero, también, actúan como instrumento de ordenación urbanística, cuando su objeto es la promoción de políticas en materia de viviendas sujetas a un determinado régimen de protección. En este caso, estarán sujetos a los límites legales y los estándares urbanísticos establecidos por la Ley, cuyo cumplimiento no se justifican en el expediente.

Al analizar la naturaleza de los PIR, la sentencia parece entrar en cierta contradicción en cuanto, en su fundamento de derecho decimocuarto admite que los PIR puedan reclasificar suelos, para a continuación, en el fundamento décimo séptimo, negar esa posibilidad cuando se trata de suelo no urbanizable especialmente protegido. No obstante, ante esa aparente contradicción, se aclara que tal reclasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido a urbanizable, será imposible en dicha clase de suelo, cuando tal protección deriva de la legislación sectorial ambiental. En este caso, de la integración de dichos terrenos en la RED NATURA 2000.

2) La falta de cobertura legal del PIR de Valdecañas, al no encuadrarse en ningún de los supuestos permitidos en el artículo 60 de la LSOTEX.

En la Sentencia se afirma que en el expediente tramitado, se omite, no se cita, a qué supuesto, de entre los previstos en el artículo 60 de la LSOTEX, se acoge el PIR de Valdecañas que puede legitimar su actuación, es decir, cuales es su objeto de entre los tácitamente previstos en dicha norma legal, llegando a la conclusión, que el único a que podría acogerse, en un principio, sería al previsto en el artículo 60, 2 b), pero tras analizar detenidamente dicho precepto legal, llega a la conclusión que dicho precepto no puede legitimar el proyecto de que se trata, en cuanto todas las actuaciones complementarias de dotaciones a que hace referencia dicho precepto legal, (zonas deportivas, de ocio, equipamientos etc....) están vinculadas a la promoción de construcción de viviendas sujetas a un determinado régimen de protección; lo que no es el caso del proyecto, cuya finalidad es la construcción de viviendas y hoteles.

3). El PIR carece de suficiente motivación, porque, al configurarse como un verdadero instrumento de ordenación urbanística, en la tramitación del expediente no se han cumplido las exigencias que impone la LSOTEX y no se ha acreditado el cumplimiento de los estándares mínimos urbanísticos del artículo 74 de dicha Ley; esto es, no se aporta al expediente; una Memoria, estudio completo sobre las condiciones sociales y económicas de la Comarca, y una justificación de las razones que aconsejan la ejecución del proyecto en dicho lugar, y no en otro, de la zona de Extremadura, teniendo en cuenta la especial protección ambiental de los terrenos en los que pretende llevarse a cabo no cumpliéndose lo previsto en el art. 75 de la LSOTEX.

3º). El estudio de impacto ambiental incurre en causa de nulidad al no existir 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.

4º). Y por último, como cuestión central del debate, la Sala estima que cuando los terrenos tienen la protección ambiental de suelo no urbanizable especialmente protegido, se hace imposible clasificarlos como suelo urbanizable con base en lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que considera Suelos no urbanizables especialmente protegidos, los sometidos a algún régimen de especial protección incompatible con su transformación.

Es decir, si en los terrenos concurren los valores ambientales que son objeto de protección, su configuración es reglada, y, por tanto, no pueden ser objeto de reclasificación a urbanizable, debiéndose mantener su clasificación actual de no urbanizable protegido, teniendo en cuenta que están integrados dentro de la RED NATURA 2000, deviniendo nulo el Decreto que aprueba el proyecto de interés regional.

Por tanto, a mi criterio, y con independencia de que por parte de los promotores y de la Administración regional se hubiera aportado al expediente la documentación necesaria en relación con la motivación y se hubieran subsanado todos aquellos defectos de forma⁷⁰ que se citan en la sentencia, lo cierto es que el PIR está viciado de nulidad desde el momento que tanto la legislación ambiental sectorial como urbanística impide la transformación del suelo no urbanizable de especial protección, en suelo urbanizable. “Si el suelo está especialmente protegido por sus valores medioambientales que resultan necesario proteger, debe mantenerse dicho régimen de protección, no siendo admisible autorizar una actuación urbanística, unas obras que son incompatibles con tales valores ambientales.”

En consecuencia, la sentencia ordena «la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto y los actos que se hubieran ejecutado con fundamento en el mismo».

Tres semanas después de la emisión de la sentencia, con fecha 30 de marzo de 2011, el Parlamento de Extremadura modificó el artículo 11 de la ley del Suelo (Isotex)⁷¹ para permitir la urbanización y reclasificación de los espacios integrados en la Red Natura 2000.

4.2. ANÁLISIS STS 29 ENERO 2014 (Recurso núm. 2940/2011)

Contra la sentencia anterior, se interpusieron por todas las partes demandadas en el proceso, recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que dictó sentencia con fecha 29 de enero de 2014, desestimatoria de dicho recurso de casación, confirmando la sentencia de instancia.

En dicho procedimiento judicial, las partes demandadas alegaron diferentes motivos de impugnación, que pasamos a exponer:

1º).- MARINA ISLA DE VALDECAÑAS, SA, alega la infracción de los artículos 24 de la Constitución y 218 de la LEC, por incurrir la fundamentación de la sentencia en una contradicción, al admitir en el fundamento cuarto “la posibilidad de que los PIR afecten a suelo no urbanizable de especial protección, y en cambio, en el fundamento decimoséptimo, la Sala concluye que la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable de especial protección implica la nulidad del proyecto de interés regional.”

⁷⁰ Como la falta de memoria, estudio socio-económico de la Comarca, justificación de la solución proyectada, y el cumplimiento de los estándares mínimos urbanísticos.

⁷¹ Ley 9/2011, de 29 de marzo, de Modificación Parcial (2.ª) de la Isotex (doe, núm. 62, de 30-03-2011)

El Tribunal Supremo desestima dicho motivo de impugnación, alegando que “es cierto que el fundamento decimocuarto de la sentencia - interpretando la normativa autonómica de aplicación - admite que “los Proyectos de Interés Regional pueden afectar a suelo no urbanizable de especial protección, pero al mismo tiempo destaca la exigencia de que sea compatible con la protección que las leyes de defensa del medio ambiente dispensen al suelo.”

Por otra parte, en el propio fundamento decimocuarto la Sala de instancia pone el acento en la exigencia de una *especial motivación y justificación del Proyecto de Interés Regional*, idea en la que insisten otros apartados de la sentencia⁷² en los que se razona sobre la falta de justificación y de motivación del proyecto aprobado.

Así las cosas, ni del fundamento decimoséptimo de la sentencia -que se cita el motivo de casación- ni de ningún otro apartado de la sentencia cabe inferir que la declaración de nulidad del Decreto impugnado venga determinada por la circunstancia de que el Proyecto de Interés Regional afecte a suelo no urbanizable de especial protección.

2º). Otro motivo de impugnación alegado tanto por MARINA DE VALDECAÑAS como por la Junta de Extremadura, es la infracción del artículo 3º del Código Civil en relación con la interpretación que hace la Sala de instancia del artículo 60.2 de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, señalando que “los criterios hermenéuticos del Código Civil han sido vulnerados al interpretar el precepto autonómico, llegando a la conclusión de que el concreto por sí solo puede encuadrarse en el supuesto de la letra b) y por tanto, dicho proyecto debe estar vinculado a la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.”

A continuación, el TS analiza los motivos de casación segundo, cuarto, quinto, sexto y séptimo del recurso interpuesto por Marina Isla de Valdecañas, S.A. En este grupo de motivos se alega la infracción de los artículos 319 y 326.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁷³ y del artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁷⁴ en relación con la valoración de la prueba -documentos públicos y privados y prueba pericial- realizada por la Sala de instancia.

En el motivo segundo se alega 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.

En el motivo cuarto la recurrente aduce que la sentencia ignora 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.”

⁷² Pueden citarse, en particular, los fundamentos undécimo y decimoquinto de la sentencia recurrida.

⁷³ Motivos cuarto, sexto y séptimo

⁷⁴ Motivo quinto

El motivo quinto se refiere a la valoración de la prueba pericial en relación con la supuesta falta de acreditación de la incidencia socioeconómica del PIR, reiterando la recurrente que la sentencia de instancia ha obviado la pericial de parte aportada a las actuaciones.

En el motivo sexto se combate la valoración de la prueba que lleva a la Sala de instancia a afirmar que en la resolución impugnada no se justifica ni se razona el cumplimiento de los estándares mínimos contemplados en el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre (fundamento decimosexto de la sentencia), cuando, según la recurrente, de la página 32 de la memoria del PIR se desprende lo contrario.

Y finalmente, en el motivo séptimo se denuncia que la sentencia niega la existencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental cuando -según la recurrente- tal estudio de alternativas obra en el apartado V del Estudio de Impacto Ambiental

En relación con la Declaración de Impacto Ambiental, el Tribunal Supremo ratifica las conclusiones de la Sala de Instancia cuando afirma que no ha llevado a cabo un estudio de alternativas, es decir, 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. Por tal razón “no cabe considerar como irracional o arbitraria la valoración de los elementos de prueba.” Y a la misma conclusión llega en relación con la falta de justificación del cumplimiento de los estándares urbanísticos mínimos establecidos en el artículo 74 de la LSOTEX.

La discusión central de todo este proceso, está en los motivos de impugnación de los recurrentes en los que 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.”

Pero respecto a este motivo de impugnación, la respuesta del Tribunal Supremo es clara:

“ 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 ⁷⁵), puesta en relación con la 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.”

El Tribunal Supremo, con base en reiterada jurisprudencia, sostiene que se reconoce 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 pase a tener la clasificación de urbanizable a fin de hacer posible su incorporación al proceso

⁷⁵ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

urbanizador, pero 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. Y respecto, a la interpretación de este precepto invoca la STS de 3 de julio de 2009⁷⁶, que dice:

<< (...) 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 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)>>

Por tanto, en el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, la STS declara que 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").

Y concluye:

“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.”

⁷⁶ STS 4778/2009, de 3 de julio de 2009, Recurso de casación 909/2005

Esta posición del Tribunal Supremo sobre conexión y vinculación entre afección a la Red Natura 2000 y la clasificación como suelo urbanizable de especial protección no es nueva, sino que forma jurisprudencia al tenerlo así declarado en sentencias anteriores de 20 de mayo de 2011⁷⁷ y 20 de octubre de 2011⁷⁸.

Pero además sostiene que 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 comporta un cierto margen de apreciación, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación.

4.3. Modificación del artículo 60 de la LSOTEX y planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad

En relación con el artículo 60 de la LSOTEX, la primera modificación que tuvo lugar, fue por Ley 9/2010, de 9 de octubre, que añade al apartado 2º, una nueva letra e), del siguiente tenor:

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

La ley 9/2011 de la Asamblea de Extremadura⁷⁹ modificó el art. 11 LSOTEX, para incorporar un nuevo párrafo al apartado 3.1 b), con el siguiente tenor:

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

⁷⁷ STS, 20 de mayo de 2011, Recurso de casación nº 3375/2007

⁷⁸ STS, 20 de octubre de 2011, Recurso de casación nº 5819/2007

⁷⁹ 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.

La Disposición Adicional Única de la Ley de 9/2011, por su parte, establecía un procedimiento de homologación para los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de dicha ley; procedimiento que se siguió en relación con el PIR promovido por “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”.

La homologación fue aprobada por Resolución de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura de 28 de julio de 2011⁸⁰ que declaró el proyecto “adecuado a la nueva redacción de la LSOTEX” introducida por la Ley 9/2011, así como al nuevo objetivo de los PIR, que amparaba los “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”, inciso este que fue incorporado al art. 60.2 [nueva letra e)] por la Ley 9/2010, de 18 de octubre.

4.4. Sentencia Tribunal Constitucional 134/2019, de 13 de noviembre de 2019 (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019)

La citada resolución fue impugnada, entre otras entidades, por ADENEX y dio lugar al procedimiento ordinario núm. 1375/2011, dentro del cual, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Extremadura se planteó cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de los artículos 24.1, 117, 118 y 149.1, apartados 1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE.

Los fundamentos de la cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Sala sostiene, en primer lugar, que la norma cuestionada desconoce la legislación básica del Estado por “permitir que suelos que claramente tienen la clasificación de no urbanizables de protección ambiental, que forman parte de la Red Natura 2000 por los valores en ellos presentes, sean objeto de transformación urbanística.” El art. 11.3.1.b) LSOTEX incurre en contradicción al otorgar la máxima protección a los suelos por razón de sus valores ambientales, naturales o paisajísticos, donde no cabe duda que se incorporan los terrenos incluidos en la Red Natura 2000, para, posteriormente, impedir esa protección al permitir un desarrollo urbanístico claramente incompatible con aquel régimen jurídico.

Con independencia de tal contradicción, la Sala entiende que los preceptos cuestionados contravienen los arts. 12.2.a) y 13.4 TRLS 2008; preceptos que han sido dictados al amparo de las competencias estatales reconocidas en los arts. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE, en virtud de las cuales el Estado tiene la competencia exclusiva para definir el contenido y los usos y facultades del suelo rural, sin que la comunidad autónoma pueda desconocerlos.

b). En segundo lugar, el auto argumenta que la Ley 9/2011 tiene por finalidad eludir el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Supremo. La referencia expresa que hace la exposición de motivos a “recientes pronunciamientos jurisdiccionales” –que no pueden ser otros que los de 9 de marzo de 2011 y 29 de enero de 2014– y la regulación de un procedimiento de homologación, le llevan a concluir que el objetivo específico es ofrecer una vía de regularización del PIR

⁸⁰ Resolución de la Comisión de Urbanismo y ordenación del Territorio de Extremadura, DOE núm. 185, de 26 de septiembre de 2011.

declarado nulo. La disposición adicional única de la Ley 9/2011 está refiriéndose a proyectos declarados nulos o anulados, puesto que si un instrumento de ordenación fuera válido no tendría que ser validado u homologado.

Y señala que lo anterior se confirma, a la vista de la mención específica que se introduce en la LSOTEX para los terrenos Red Natura 2000. El Tribunal concluye que, si se mencionan únicamente este tipo de terrenos, que deberían contar precisamente con el mayor grado de protección, es para englobar a los afectados por el PIR “Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas”.

El Tribunal Constitucional, una vez analizadas las alegaciones formuladas por las partes personadas en el proceso y por el Ministerio Fiscal, estima la cuestión de inconstitucionalidad por los siguientes motivos:

A) Comenzando por el análisis del art. 11.3.1 b), párrafo segundo LSOTEX, 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 aquél 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. 12.2. 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 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.

“Art. 13. Utilización del suelo rural. 4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales 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.”

a).- Según la reiterada doctrina de este Tribunal (STC 82/2017, de 22 de junio⁸¹), 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.

El Tribunal Constitucional declara que 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 la doctrina del TC sobre el alcance general de los títulos competenciales aplicables al urbanismo.

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).

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,

⁸¹ FJ 5º

- iii) mi) 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 ésta.

Y añade que 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 sólo 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 TRLSRU, 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 TC analiza a continuación si la norma autonómica incurre en insalvable contradicción con aquellas.

a) En primer lugar, indica el régimen jurídico aplicable a la RED ECOLOGICA EUROPEA NATURA 2000, señalando que 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 (ZEPA). Dicha Red Ecológica es una creación del Derecho de la Unión Europea, que surge con la aprobación del IV Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente 1987/1992 (Diario Oficial del día 7 de diciembre de 1987).

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)].

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], 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 “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 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 dispone 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 TRLS⁸², que lleva por rúbrica “la utilización del suelo rural”, y cuyo apartado 4, 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, afirmando que 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

⁸² Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

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)].

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 13.4 TRLS 2008, deben quedar preservados de la transformación urbanística.

4.5. Auto de Ejecución de Sentencia TSJEX de 30 de junio de 2020

Dentro de la fase de ejecución de sentencia, las partes personadas hicieron las siguientes alegaciones:

-ADENEX y Ecologistas en Acción-CODA solicitan la ejecución de las sentencias en sus propios términos y la desestimación de la imposibilidad legal o material de ejecutar.

-La Junta de Extremadura solicita que se declare la imposibilidad legal o material de ejecutar. Propone una alternativa a la ejecución de las sentencias consistente en mantener lo ejecutado, demoler las edificaciones inacabadas y adoptar medidas correctoras.

-Los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo solicitan que se declare la imposibilidad legal o material de ejecutar. Proponen que se adopten las medidas de corrección necesarias para evitar los impactos negativos de la urbanización en la ZEPA.

-Las Comunidades de Propietarios del complejo residencial Sur, Centro y Norte solicitan que se declare la imposibilidad legal o material de ejecutar. Proponen que se adopten las medidas compensatorias/correctoras necesarias para evitar los impactos negativos.

-La entidad Marina Isla de Valdecañas, SA, solicita que se declare la imposibilidad legal o material de ejecutar.

El TSJ de Extremadura, mediante Auto de 30 de junio de 2020, declara que no existe imposibilidad legal de ejecutar la sentencia, al declarar que la estimación de la cuestión de constitucionalidad (ya analizada en este trabajo) conlleva que desaparece la causa de imposibilidad legal de ejecutar alegada por las partes demandadas.

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 15/2001⁸³, en la redacción introducida por la Ley 9/2011⁸⁴. 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.

⁸³ Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura

⁸⁴ Ley 9/2011, de 29 de marzo de modificación de la ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

No era posible la transformación urbanística de la zona con la redacción original de la Ley 15/2001, cuestión ya enjuiciada 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.

El TSJ es especialmente crítico con la Junta de Extremadura al declarar textualmente:

“La Administración al aprobar el PIR Marina Isla de Valdecañas actuó como si la protección del terreno no existiera y decidió transformar urbanísticamente el suelo como si de suelo sin protección alguna se tratara, adoptando una decisión fuera del orden o común modo de obrar. La actuación administrativa no era conforme a Derecho al no haber actuado la Junta de Extremadura como la primera y eficaz garante del ordenamiento medioambiental y urbanístico.”

Y al amparo de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁸⁵ acuerda ordenar respetar lo construido en Marina de Valdecañas y demoler lo que está a medio edificar, estimando que hay imposibilidad material parcial para ejecutar la sentencias del propio TSJ y del TS, en base a los siguientes argumentos:

1. Valoración del Estudio de Impacto Ambiental, aprobado por resolución de la Dirección General de Medio Ambiente, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de 21 de diciembre de 2005, que sostiene la falta de incidencia negativa en el medio ambiente, al entender que el proyecto puede ser compatible con los valores ambientales existentes en la zona de actuación y con el nivel de protección existente. Y concluye que “desde el punto de vista medioambiental las sentencias que anularon el PIR lo hacen debido a la falta de alternativas en relación al proyecto presentado, incumpliendo el artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, pero tuvieron en cuenta que el Estudio de Impacto Ambiental realizado, obraba en el expediente administrativo y recogía que “el proyecto no afectaba a la protección de los espacios protegidos”
2. Valoración de la prueba pericial practicada en fase de ejecución consistente en el informe de la Estación biológica DOÑANA-CSIC. En este informe, se concluye que no existía una especial razón medioambiental para incluir el terreno de la Isla de Valdecañas en la ZEPA, concluyendo que el valor ambiental de la Isla no es extraordinario.
3. Validez de la zonificación de los lugares que integran la Red Natura 2000 en Extremadura, aprobada por Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, que fue declarada conforme a Derecho por Sentencia del TSJ de Extremadura de 19 de junio de 2018, al sostener que es posible que las zonas protegidas pueden dividirse en zonas en función del deber de conservación que le corresponda, sin que ello suponga una vulneración de la normativa europea.

Valorando las tres cuestiones anteriores, el TSJ concluye que las edificaciones y usos que se mantienen en la Isla de Valdecañas constituyen un uso permitido que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión “siempre que se adopten todas las medidas

⁸⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

de conservación, así como correctoras y compensatorias, necesarias que protejan el espacio Red Natura 2000, las cuales deberán recogerse en el programa o plan que la Junta de Extremadura apruebe.”

Junto a este aspecto que el TSJ de Extremadura considera clave que existen otras circunstancias que ponen de manifiesto intereses que deben ser objeto de valoración y protección:

- La fijación de la población en la comarca donde se ubica Marina Isla de Valdecañas.
- El impacto económico de la ejecución: el estado de las obras, el grave impacto en el empleo, el coste elevado de la demolición y las posibles indemnizaciones a terceros.

Solo se ha construido un hotel de los dos previstos. De las 565 viviendas previstas, solamente se han construido 185 y, por tanto, solo se mantiene el 32,74% de las viviendas proyectadas. La demolición de todo lo edificado supondría un coste de 33.982.889,85 euros y el perjuicio económico se fija en 600.000 euros por cada propietario, ascendiendo el total de las indemnizaciones a 111.000.000 de euros. Todo ello, supondría un grave perjuicio de la Hacienda pública de la CCAA de Extremadura, que alcanzaría la cifra de 144.982.889,25 euros (gastos de demolición y de indemnización).

Por todo lo expuesto, ponderando los distintos intereses contrapuestos en el caso, la sala del TSJEx ordena respetar lo construido «porque no afecta al medioambiente» y ordena demoler lo que está en construcción, obligando a la Junta a diseñar un plan de demolición, restauración y revegetación del espacio, denominado “Plan de regeneración medioambiental” procurando la creación de un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.

5. Conclusiones

I. La función pública de protección del medio ambiente debe ser diferenciada de otras funciones públicas cuyos objetos están relacionados con la utilización razonable de los recursos naturales. En este sentido, “la disciplina más general sería la *ordenación del territorio*, concebida como una función pública orientada a la corrección de los desequilibrios territoriales, con la finalidad de compatibilizar los intereses de desarrollo económico y mejora de la calidad de vida, incluyendo en ello la protección del medio ambiente.”

La ordenación del territorio tiene como objetivo general y elemento esencial, mediante su plasmación en los diferentes instrumentos normativos que tiene a su disposición la tutela del medio ambiente.

Por otro lado, *el urbanismo*, constituye una función pública cuyo centro de atención es la ciudad, entendido éste como espacio físico integrado por los entramados urbanos existentes. Por ello, la ordenación urbanística incide sobre los recursos naturales, y se encuentra vinculada al objetivo general de protección del medio.

II. Analizada la legislación urbanística sobre las clases del suelo de las diferentes normativas autonómicas, el común denominador es que en todas ellas se clasifica el suelo como urbano, urbanizable y suelo rústico, así como los siguientes puntos:

- El suelo urbano se concibe como la ciudad existente, es decir, los entramados de población urbanizados que cuentan con los servicios urbanísticos considerados esenciales y adecuados para servir a la edificación e integrados en la malla urbana.
- Por su parte el suelo urbanizable está constituido por aquellos terrenos delimitados por los instrumentos de planeamiento urbanístico como espacio para el crecimiento del entramado urbano, que pueden ser susceptibles de transformación.
- El suelo rústico comporta aquellos terrenos no aptos para la urbanización, preservado por tanto del desarrollo urbano, al ser inidóneo e innecesario atendiendo a razones de interés público, por tratarse de zonas en el que por un lado está acreditada la presencia de importantes valores, riesgos o riquezas naturales merecedoras de protección por la legislación demanial, ambiental o de patrimonio cultural o que tratándose de terrenos de naturaleza rústica estén protegidos por razones objetivas de índole territorial, hasta que de acuerdo con las limitaciones establecidas por la estrategia de ocupación del territorio y el planeamiento se cumplan las condiciones previstas para su posible incorporación al desarrollo urbano.

Y ahondando en la categoría de suelo rústico, en *el suelo no urbanizable de especial protección* se incluye aquel suelo en el que está acreditada la presencia de un importante riesgo o está sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con la legislación sectorial específica, así como aquellos suelos que albergan valores naturales, medio ambientales o paisajísticos cuya restauración, conservación o protección de la fauna, la flora y el equilibrio ecológico convenga al interés público local. En esta categoría de suelo sólo se podrán realizar aquellas actuaciones que, siendo compatibles con las normas de protección correspondientes, tenga previstas el planeamiento por ser necesarias para el mejor aprovechamiento, cuidado y restauración de los recursos naturales o para su disfrute público y aprovechamiento colectivo, en todo caso excluidos de transformación urbanística por la legislación demanial, ambiental y del patrimonio cultural.

III. La naturaleza híbrida de los PIR, configurados en la LSOTEX como un instrumento de ordenación territorial, y, por tanto, sujeto a las prescripciones legales de esta clase de planes, hace que actúen como instrumento de ordenación urbanística, teniendo como principales ventajas una variada relación de objetos. Esta amplia relación de fines permite a los PIR «ordenar el territorio» mediante la construcción de importantes infraestructuras, concediéndole la capacidad de intervenir en el desarrollo urbanístico de los municipios, a través de micro-proyectos tales como paquetes de vivienda pública. (...)

IV. En la STJ EXT 195/2011 se aclara que la reclasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido a urbanizable, es imposible en dicha clase de suelo, cuando tal protección deriva de la legislación sectorial ambiental. En este caso, de la integración de dichos terrenos en la RED NATURA 2000.

En la Sentencia se afirma que en el expediente tramitado, se omite a qué supuesto se acoge el PIR de Valdecañas, de entre los previstos en el artículo 60 de la LSOTEX que pueda legitimar su actuación, es decir, cuál es su objeto de entre los tácitamente previstos en dicha norma legal, llegando a la conclusión que el único a que podría acogerse, en un principio, sería al previsto en el artículo 60.2 b) “*materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública*”, pero tras analizar detenidamente dicho precepto legal, dicho precepto no puede legitimar el proyecto de que se trata, pues todas las actuaciones complementarias de dotaciones a que hace referencia dicho apartado, (zonas deportivas, de ocio, equipamientos etc....) están vinculadas a la promoción de construcción de viviendas sujetas a un determinado régimen de protección; lo que no es el caso del proyecto, cuya finalidad es la construcción de viviendas y hoteles.

El PIR carece de suficiente motivación, porque en la tramitación del expediente no se han cumplido las exigencias que impone la LSOTEX y no se ha acreditado el cumplimiento de los estándares mínimos urbanísticos del artículo 74 de dicha Ley; esto es, no se aporta al expediente; una Memoria, estudio completo sobre las condiciones sociales y económicas de la Comarca y una justificación de las razones que aconsejan la ejecución del proyecto en dicho lugar, y no en otro, de la zona de Extremadura, teniendo en cuenta la especial protección ambiental de los terrenos en los que pretende llevarse a cabo.

Y por último, cuando los terrenos tienen la protección ambiental de suelo no urbanizable especialmente protegido, se hace imposible clasificarlos como suelo urbanizable con base en lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que considera *Suelos no urbanizables especialmente protegidos* los sometidos a algún régimen de especial protección incompatible con su transformación, debiéndose mantener su clasificación actual de no urbanizable protegido, teniendo en cuenta que están integrados dentro de la RED NATURA 2000, deviniendo nulo el Decreto que aprueba el proyecto de interés regional, viciando de nulidad el PIR.

IV. En la Cuestión de Inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional añade que 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 sólo 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*”

Afirmando que “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)].”

VI. El TSJ de Extremadura, en el auto de ejecución de sentencia, aplica el Principio de proporcionalidad, a pesar de que la actuación de la Junta de Extremadura al aprobar el PIR fue contraria a derecho, pues pone de manifiesto intereses que deben ser objeto de valoración y protección tales como la población ubicada en la comarca, el impacto económico, el coste de la demolición y las posibles indemnizaciones.

Considerando que las edificaciones y usos que se mantienen en la Isla de Valdecañas constituyen un uso permitido que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión “siempre que se adopten todas las medidas de conservación, así como correctoras y compensatorias, necesarias que protejan el espacio Red Natura 2000, que deberá de aprobar la Junta de Extremadura.

VII. Urbanismo y Medio Ambiente están íntimamente relacionados, siendo el primero un mecanismo esencial para la protección del segundo, a través de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística regulados por el ordenamiento jurídico. En este sentido, la figura del PIR no puede ser un mecanismo a disposición de la Administración para obviar o incumplir las determinaciones del planeamiento y permitir, en suelo no urbanizable especialmente protegido, usos que son incompatibles con la protección ambiental de dicha clase de suelo, para permitir la realización de proyectos u obras que sean de especial interés para la Administración por su repercusión económica y social en beneficio de la Comunidad.

Deberá ajustarse a la normativa general aplicable que regula los usos permitidos, autorizables y prohibidos por el planeamiento, en suelo rústico, y en particular, deberá cumplir con la legislación ambiental que protege dicha clase de suelo. De otro modo, el PIR sería nulo de pleno derecho, y así se declaró en el caso de Valdecañas.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

- ALONSO, J. I. *"Derecho Urbanístico de Castilla y León". Edición N° 2, Madrid. Editorial LA LEY, 2005.*
- CANO MURCIA, A. *"Urbanismo y Legislación Sectorial". Editorial Aranzadi, 2000.*
- IBAÑEZ, GONZÁLEZ-VARAS, S. *"Tratado de Derecho Administrativo". Editorial Aranzadi, Tomo V, Volumen I, 2008.*
- IBAÑEZ, GONZÁLEZ-VARAS, S. *"Tratado de Derecho Administrativo". Editorial Aranzadi, Tomo V, Volumen II, 2008.*
- LÓPEZ RAMÓN, F. *"Manual de Derecho ambiental y urbanístico". Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019.*
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. *"El procedimiento de evaluación de impacto ambiental". Editorial Aranzadi. 2000.*

Artículos de revistas:

- ARNAIZ RUIZ, G. *"Derecho urbanístico del País Vasco". Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, 2008.*
- BARRADO JIMÉNEZ, V. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. *"Proyectos de (Dudoso) Interés Regional". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. N.º 72, 2016, págs. 327-347.*
- BLASCO HEDO, E. *"Red Natura 2000: estado general de la Red en España". Observatorio de políticas ambientales, 2016.*
- CLEMENTE, A. A. *"Práctica Urbanística" N.º 85, Sección Estudios, 2009, p. 20.*
- LÓPEZ RAMÓN, F. *"El medio ambiente en la Constitución Española". Ambianta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente, N.º 113, 2015, p. 6.*
- MENENDEZ REXACH, Á. *"Situaciones básicas y clases de suelo: la consideración activa del suelo rural y el protagonismo de la renovación del suelo urbano" 2017.*
- SALCEDO HERNÁNDEZ, J.C y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. *"Marina Isla de Valdecañas (Cáceres): de proyecto de interés regional a liquidación por derribo" Departamento de Construcción y Departamento de Arte y Ciencias del Territorio. Universidad de Extremadura. Cáceres*

Sentencias del Tribunal Constitucional

- STC 119/2001 de 24 de mayo
- STC 164/2001 de 11 de julio
- STC 141/2014 de 11 de septiembre
- STC 82/2017, de 22 de junio
- STC 42/2018, de 26 de abril
- STC 86/2019, de 20 de junio
- STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019 (Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 2560-2019, de 14 de diciembre)

Sentencias del Tribunal Supremo

STS 214/1989, de 21 de diciembre

STS 61/1997, de 20 de marzo

STS de 1 de junio de 1998, (Recurso de Apelación N.º 6492/1992)

STS 119/2001, de 24 de mayo

STS de 22 de febrero de 2006 (Recurso N.º 5805/2003)

STS de 11 de octubre de 2006, (Recurso de casación N.º 6592/2003)

STS de 27 de febrero de 2007 (Recurso de casación N.º 3865/2003)

STS de 3 de julio de 2009 (Recurso de casación N.º 3759/2005)

STS de 1 de abril de 2009 (Recurso N.º 9773/2004)

STS de 14 de octubre de 2010 (Recurso N.º 4725/2006)

STS de 29 de enero de 2014 (Recurso de casación N.º 2940/2011)

Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

STSJ Extremadura 347/2011, de 28 de abril de 2011 (recurso N.º 1756/2008)

STSJ Extremadura 195/2011 de 9 de marzo de 2011

STSJ Extremadura 111/2020 de 18 de febrero de 2020

Auto ejecución de Sentencia TSJ Extremadura de 30 de junio de 2020

Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STEDH 9 de diciembre de 1994, as 41/1993/436/515, López Ostra vs España.

Legislación aplicable

Normativa Europea

- Directiva 92/43/CE sobre la conservación de los hábitats naturales de fauna y flora silvestres. Protección de la biodiversidad en Europa (Natura 2000)
- Directiva 2001/42/CE — Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)
- Reglamento (CE) no 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS).
- Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.
- Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Normativa Estatal

- 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.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones
- Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Normativa Autonómica

- Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.
- Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio
- Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable
- Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Decreto 54/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación Ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Derogada pero aplicada al caso)
- Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura.
- 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. (Anulado por Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 195/2011 y 196/2011, de 9 de marzo de 2011)

Enlaces web

http://extremambiente.juntaex.es/index.php?option=com_content&view=article&id=1790&Itemid=218