

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN EXTREMADURA

PEDRO BRUFAO CURIEL

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

En Extremadura no son pocos los casos en que la actividad urbanística pública se hace “a pesar de” la normativa¹. E incluso modificándola para evitar la ejecución de sentencias dictadas de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente anteriormente.

Como no puede ser de otra manera, vamos a hablar de Valdecañas. La STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 9 de febrero de 2022, resuelve el recurso de una entidad ambiental contra el auto de 30 de junio de 2020, confirmado en reposición por auto de 21 de septiembre de 2020, sobre la ejecución de las sentencias de 9 de marzo de 2011 que declararon la nulidad del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobaba definitivamente el Proyecto de Interés Regional de esta urbanización a orillas del embalse homónimo.

El auto del TSJ de Extremadura acordó lo siguiente, debido a la pretendida imposibilidad materia del ejecutar las sentencias de 2011, por cuyo interés reproducimos literalmente:

“1. DEMOLICIÓN de todo lo que se encuentra en fase de estructura o no está terminado y en funcionamiento. El segundo hotel planificado y el resto de viviendas que se iban a construir deben ser demolidas y/o no construidas. Las viviendas terminadas que sirven de oficina de la promotora y de piso piloto serán también demolidas, salvo que por razones de colindancia pudieran afectar a la seguridad de otras viviendas. También serán demolidas las instalaciones que no siendo imprescindibles para el funcionamiento de las edificaciones terminadas y

¹ SORIANO GARCÍA, J. E., Urbanismo y corrupción: medidas cautelares única solución, *El Notario del siglo XXI*, núm, 29, 2010. Recomendamos la consulta de este esclarecedor artículo, que trata diversos casos de Extremadura, por cierto.

en funcionamiento se encuentren en fase de estructura.

2. REVEGETACIÓN. Las plataformas existentes que no han sido urbanizadas, deberán restaurarse y revegetarse, eliminando las plataformas y los residuos que aparecen en ellas.

3. La demolición deberá realizarse de manera ordenada y programada con el menor perjuicio para el medioambiente y dará lugar a la reposición del terreno a un estado que permite un proceso de regeneración de bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.

4. La Junta de Extremadura deberá aprobar un plan o programa de trabajo para proceder a la demolición y restauración acordadas. La Junta de Extremadura deberá aprobar dicho plan o programa en el plazo máximo de seis meses, comenzando a partir del sexto mes las actuaciones de adjudicación y a continuación los materiales de demolición. El plan de trabajo para proceder a la demolición, restauración y revegetación acordadas deberá ser comunicado a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura, a fin de comprobar que el mismo se ajusta a la ejecución acordada y dispone de todas las medidas necesarias para evitar el menor perjuicio al medioambiente. La adjudicación de la demolición, restauración y revegetación deberá realizarse a una empresa pública o privada que disponga de la suficiente capacidad para realizar unas labores como las encomendadas. En aplicación de la LJCA, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura el control de las decisiones administrativas que se vayan adoptando por la Junta de Extremadura en fase de ejecución.

5. Se prohíbe la realización de nuevas edificaciones en la urbanización Marina Isla de Valdecañas.

6. Se conserva el hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento.”

Asimismo, el ATSJEX previó un programa o plan que recogiese las medidas propuestas, eficaces y viables para la eliminación y minimización de la posible

afectación al medioambiente que se pudiera producir por la actividad humana, en coordinación con el Plan de Gestión de la ZEPA y el resto de evaluaciones ambientales, junto con sendas indemnizaciones de un cuarto de millón de euros para cada una de las entidades ambientales recurrentes².

Pues bien, el STS estima el recurso contra este ATSJEX, que se basaba en rechazar tal imposibilidad material de ejecución parcial, la determinación en que habría de ejecutarse el resto y “la inmediata suspensión de cuantos usos se vengan desarrollando en la ‘Marina de Valdecañas’, así como el desmantelamiento de cuantas instalaciones se hayan realizado y la demolición de las obras de construcción y urbanización ejecutadas al amparo del PIR Marina de Valdecañas, con exigencia a la administración condenada para que llevase a cabo de manera inmediata la restauración de dichos terrenos a la situación previa a la ejecución de las mismas”. La entidad ambiental recurrente, en pocas palabras, entendía que esta cuestión se basaba en los intentos de convalidación del proyecto gracias a las “normas de convalidación” dictadas expresamente para evitar la ejecución de las sentencias, que, en un rosario de decisiones, declararon unas tras otra la ilegalidad e incluso la inconstitucionalidad del proyecto³, lo cual dice muy poco a favor del respeto institucional parlamentario y administrativo a la distribución de competencias, la separación de poderes y a la reserva de materias de competencia exclusiva del poder judicial, como desarrollo de la obligación de “hacer ejecutar lo juzgado” que impone la Constitución. A su

² Junto al apunte de que le corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEX el control de las decisiones administrativas que se vayan adoptando por la Junta de Extremadura en fase de ejecución; el deber de la Junta de comunicar todos los avances en la ejecución y un informe anual del cumplimiento de las medidas del plan para comprobar el cumplimiento exacto y preciso de las medidas adoptadas. Igualmente, las estaciones depuradoras de la urbanización y de los municipios de El Gordo y Berrocalejo habrán de ponerse en funcionamiento a la mayor brevedad al estar ya construidas.

³ Sobre las normas de convalidación, su patente vulneración en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el llamado “derecho a la sentencia” y la “reserva de jurisdicción, vid: BRUFAO CURIEL, P., “El Derecho y la Ciencia, o cómo desdeñar la sentencia del Tribunal Supremo sobre el catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2017. La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley del Suelo regional se declaró en la STC 134/2019, de 13 de noviembre, por la invasión de las competencias básicas estatales en materia de suelo, como el concepto de “transformación urbanística”: “Podrá haber terrenos no integrados en la red y que también tengan un alto valor ecológico —como es el caso de los espacios naturales protegidos—, pero indiscutiblemente los incluidos en aquella lo tienen en un grado superior al que se presupone a todo el suelo rural, razón por la que deben permanecer en una situación urbanística compatible con el régimen de especial protección derivado de la legislación sectorial ambiental. En consecuencia, cuando en el art. 11 de la Ley 15/2001, rubricado “Suelo no urbanizable”, se introduce una regla especial para los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 con el fin de que puedan ser objeto de transformación urbanística, se contraviene lo dispuesto en el art. 12.2 a) TRLS 2008, en conexión con el art. 13.4 del mismo texto legal”.

vez, se alegaba que sólo la evolución natural de los terrenos en la Red Natura 2000⁴, bajo los estrictos requisitos de la Directiva de Hábitats, podría servir de causa para la modificación de su régimen urbanístico y, en definitiva, la consolidación de la transformación urbanística y la política de hechos consumados, por desgracia tan común en nuestro país y que pudiera evitarse con la adopción rauda de las medidas cautelares incluso antes de removerse un solo metro cúbico de tierra⁵.

Hay que dejar claro también 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, como recuerda esta STS, que también recoge la abundante jurisprudencia recaída sobre el carácter excepcional y restrictivo de la imposibilidad material de inejecutar una sentencia firme.

Por otro lado, también se sentencia que la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas. El TS lo resume y hace suyo así:

“De los preceptos básicos de contraste que se han expuesto se deducen claramente unas reglas mínimas que pueden sintetizarse así en lo siguiente: i) se debe preservar el suelo ambientalmente protegido de su transformación mediante la urbanización; ii) se definen unas inclusiones en concepto de mínimos; iii) la utilización de los terrenos con valores ambientales protegidos por la ley queda supeditada imperativamente a preservar esos valores; y iv) solo son admisibles las alteraciones del estado natural de los terrenos protegidos si están expresamente autorizados por la legislación de protección aplicable. En suma, la regla general es la preservación, salvo las autorizaciones expresamente previstas en la legislación de protección – europea, básica estatal y autonómica de desarrollo– sin que la legislación de desarrollo autonómica, ya sea en materia de protección de la naturaleza o dictada con fundamento en otro título competencial (como el

⁴ Nos remitimos *in totum* a esta obra, indispensable para conocer el régimen jurídico de la Red Natura 2000, disponible libremente en internet: GALLEGO BERNARD, M^a S., *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/Birdlife, Madrid, 2014.

⁵ Sin caución cuando los recurrentes sean entidades que velan por el interés general y no el particular o patrimonial. En el caso de Valdecañas hasta tres veces se solicitaron medidas cautelares, que tres años de demora, se acordaron previa garantía de 41 millones de euros. Es decir, se evitó el fin y la eficacia de la institución de las medidas cautelares, indispensables para la salvaguarda del Estado de Derecho.

urbanístico), pueda autorizar alteraciones del estado natural allí donde la europea y la básica estatal no lo contemplen”.

Aparte de las cuestiones jurídicas, otras de las más debatidas, social y políticamente, han sido los efectos en el empleo de esta urbanización, traídas a colación en el proceso. Aunque estos efectos son de “limitado impacto”, esto no ha de ser, afirma el TS, “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 también de mayor protección, como es el medio ambiente”.

De forma parecida, se rechazan los argumentos de los costes para la Hacienda autonómica, más de 144 millones de euros entre costes de demolición e indemnización propietarios de viviendas⁶, pues no es posible aplicar el viejo criterio de la LJCA de 1956, sino que de acuerdo con la LJCA de 1998, se habrá de acudir al crédito presupuestario y a la forma menos gravosa de hacer frente a esta responsabilidad, que, pese a lo abultado de las cifras, “la responsabilidad económica que pueda resultar para la Administración en este caso, lejos de

⁶Y la aplicación del art. 108.3 de la LJCA sobre la indemnización a los titulares legítimos de derechos de buena fe y la demolición de lo ilegalmente construido. Vid. La STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 7 de octubre de 2019, sobre la prestación de las garantías para los propietarios de buena fe, no que se le haya de pagar antes de ejecutar la demolición: “se exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. Lo que se persigue es garantizar que el reconocimiento del derecho de terceros a las indemnizaciones debidas, que se lleve a cabo en el correspondiente procedimiento, podrá hacerse efectivo convenientemente. No se trata de supeditar la demolición a la previa declaración del derecho a la indemnización debida sino de asegurar que tales declaraciones, si se producen y cuando se produzcan, resulten efectivas, mediante la adopción por el Juez o Tribunal de las garantías suficientes, para responder del pago, que es el efecto propio de la declaración de la indemnización debida. En otras palabras, se asegura que, al margen de la efectividad y materialización del derecho a la regularización urbanística declarado en la sentencia que se ejecuta, resulte igualmente efectivo el reconocimiento del derecho de terceros a la correspondiente indemnización, que aun no habiendo sido objeto del proceso, pueda ser reconocido en otro distinto y legalmente previsto al efecto. No se trata de la tutela judicial propiciada a través de un pronunciamiento declarativo de derechos y condena a su efectividad sino de una actividad judicial garantista, asegurando que en su momento podrán hacerse efectivas indemnizaciones que resulten del procedimiento correspondiente. El art. 108.3 no contempla pronunciamientos judiciales dirigidos a declarar la existencia de concretos terceros de buena fe, que hayan sufrido lesiones o daños que no tengan el deber de soportar y que, en consecuencia, deban de ser reparados en una determinada cuantía, pues lo que establece el precepto es que el órgano judicial, al margen de tales pronunciamientos, exija la prestación de las garantías suficientes para responder de su efectividad en la medida que puedan producirse”. La STS Sala 3ª, Sección 5ª, de 1 de junio de 2018, indica que ha de ser un tercero, por lo que no puede ser beneficiado ni los promotores ni los titulares de las licencias. ARROYO, A. y RODRÍGUEZ FLORIDO, I., “La demolición de inmuebles y el artículo 108.3 LJCA: análisis de los recientes pronunciamientos judiciales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 208, 2019.

resultar desproporcionada, se corresponde con el alcance de su responsabilidad en la transformación urbanística declara ilegal” y cuya reparación se trata de obtener mediante la ejecución en sus propios términos de las correspondientes sentencias.

Y en cuanto a la ejecución concreta y cómo ha de procederse, el ATSJEX, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 16 de marzo de 2022 es muy claro al respecto. Recuerda que la sentencia del TS es firme y ha de cumplirse en sus propios términos al no haber recurso ordinario alguno, sin que la interposición de incidentes de nulidad ante el TS o recursos de amparo ante el TC, como conocen las partes, pueda suspender su ejecución, sin perjuicio de la suspensión que pudiera pedirse y obtenerse de los órganos competentes. En todo caso, los propietarios, las comunidades de propietarios y las demás entidades afectadas por la sentencia deben facilitar a la Administración la realización de las medidas de ejecución de sentencias. La parte dispositiva del auto estima:

- “1. No ha lugar a fijar indemnización a las dos asociaciones ecologistas al proceder la ejecución de las sentencias en sus propios términos.
2. La Junta de Extremadura deberá aprobar un Plan de Demolición en el plazo máximo de ocho meses a contar desde la notificación de este auto a la Abogacía General de la Junta de Extremadura, conforme a lo indicado en el fundamento de derecho cuarto de este auto.
3. La Junta de Extremadura deberá designar un concreto órgano administrativo y titular del mismo que coordinará las labores de ejecución entre los distintos órganos administrativos y que será el órgano encargado de la ejecución en su relación con la Sala”.

Estas medidas concretas se concretan asimismo en este ATSJEX⁷.

⁷ “Procede adaptar lo dispuesto en los números 2, 3 y 4 del punto III y el punto IV de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020, en cuanto no se opongan al pronunciamiento del TS. Se mantiene lo entonces acordado con las siguientes modificaciones: 1. Se concede a la Junta de Extremadura el plazo de ocho meses para que realice un nuevo Plan o Programa que contemple todas las medidas que conlleva la demolición total del complejo Marina Isla de Valdecañas. El plazo de ocho meses se fija en atención a la complejidad, variedad y numerosas medidas a adoptar en fase de ejecución que incluyen desde la forma de ejecutar la demolición, las fases, los procedimientos de adjudicación, el desalojo de las viviendas, hotel y

Una vez dictada esta STS, en la actualidad, los promotores, los propietarios y la Junta de Extremadura han reaccionado con argumentos más que discutibles para evitar la ejecución de la sentencia. Uno de ellos versa sobre la, sorprendente por peregrina, intempestiva y tardana, alegación de que no hubo expediente alguno que declarase la ZEPA⁸ y por tanto, a estas alturas, no se trataría de suelo protegido, a pesar de incluirse en todos los catálogos europeos, nacionales y autonómicos⁹.

Otro argumento espoleado ante la opinión pública es el del planteamiento de un incidente de nulidad de actuaciones ante el TS por la participación de magistrados en las instancias ante el TSJEX y el TS, lo cual pudiera constituir una supuesta vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del

demás instalaciones, la gestión de residuos y las disposiciones presupuestarias necesarias. 2. El Plan de Demolición, con audiencia las Comunidades de Propietarios del Complejo Residencial Sur, Centro y Norte de Isla Valdecañas, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las entidades demandantes Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX, deberá estar elaborado en el plazo máximo de ocho meses. 3. El Plan deberá incluir un calendario de las distintas fases de demolición y tiempo previsto para su realización. La Junta de Extremadura podrá mantener el anterior Plan, en todo lo que no sea incompatible con el pronunciamiento del TS, e incluir las nuevas fases de demolición. Las medidas de ejecución deberán comenzar a la mayor brevedad a partir de la aprobación y resolución de todas las controversias que puedan surgir en relación al Plan por esta Sala de Justicia. 4. El Plan deberá incluir todas las medidas y necesidades de demolición, revegetación, adjudicaciones, gestión de residuos, declaraciones de impacto ambiental, etc., que sean precisas para la demolición total del complejo. El Plan deberá contener en un único documento de manera individualizada la medida, el coste, las personas responsables de su ejecución o procedimiento de adjudicación y el calendario y el tiempo para su realización. Deberá incluir las previsiones y medidas para dejar libre de personas y usuarios todas las viviendas, hotel, campo de golf e instalaciones, para proceder a la ejecución de las sentencias que anularon el PIR y los demás instrumentos de planeamiento urbanístico, incluyendo en el calendario de fases cuando se procederá al desalojo. También deberá contener las previsiones, modificaciones y disposiciones presupuestarias necesarias para la ejecución de la demolición conforme al fallo de la sentencia del TS. 5. Corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura el control y aprobación definitiva del Plan que se elabore por la Junta de Extremadura, así como la resolución de las discrepancias que puedan surgir entre las partes. 6. Se podrán conservar aquellas instalaciones, como las estaciones depuradoras, que constituyan un claro beneficio medioambiental y den servicio a las aguas residuales de El Gordo y Berrocalejo, las cuales no han sido rechazadas por las asociaciones demandantes. 7. La Junta de Extremadura deberá designar un concreto órgano administrativo y titular del mismo que coordinará las labores de ejecución entre los distintos órganos administrativos y que será el órgano encargado de la ejecución en su relación con la Sala. Esta comunicación se hará en el plazo de diez días desde la notificación de este auto”.

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

⁹ Declarada y remitida a la Comisión Europea en 2003 de acuerdo con el entonces vigente RD 1997/1995, 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. A lo dicho se suma el LIC de las Márgenes de Valdecañas, objeto también de toda esta jurisprudencia, en 2006. En la actualidad, el procedimiento concreto se recoge en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Vid. GALLEGO BERNARD, M^a S., ob. cit. pp. 74 y ss.

derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE). Sin embargo, en mi opinión, de acuerdo con las causas de abstención del art. 219.11 de la LPOJ, sin que suspenda la firmeza de la STS que obliga al derribo, no se trata de “haber participado en la instrucción de la causa penal o haber resuelto el pleito o causa en anterior instancia”, sino de un recurso sobre un incidente de ejecución en el que se mantuvieron ajenos. Por otra parte, el art. 223 de la LPOJ, este motivo se aduce de forma totalmente extemporánea, ya que “la recusación deberá proponerse tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde, pues, en otro caso, no se admitirá a trámite”¹⁰. Ésta es la tesis adoptada por el ATS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 8 de abril de 2022, que desestima tal incidente de nulidad.

Tampoco falta, de forma escandalosa en un Estado de Derecho, la conocida como una suerte de bastarda de la “*appellatio ad populum*”, manifestada a través de una encuesta ampliamente divulgada en los medios de comunicación a principios de abril de 2022, en la que se refleja que el 74% de los interpelados se mostraban favorables a mantener la urbanización ilegal. O más sutilmente, ayudarse en la masa social, en la que quien más o quien menos, posee o tiene o conoce a alguien que tiene una parcela o segunda residencia fuera de ordenación¹¹, para dejar patente que el Estado de Derecho y el mandato judicial de hacer ejecutar lo juzgado no es más que un bello *desiderátum*¹².

Por último, se ha anunciado en el mes marzo la eventual reforma de la legislación estatal del suelo¹³, mediante una proposición de ley de la Asamblea regional que reforme el RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el

¹⁰ Con estos requisitos negativos: “Concretamente, se inadmitirán las recusaciones: 1.º Cuando no se propongan en el plazo de 10 días desde la notificación de la primera resolución por la que se conozca la identidad del juez o magistrado a recusar, si el conocimiento de la concurrencia de la causa de recusación fuese anterior a aquél. 2.º Cuando se propusieren, pendiente ya un proceso, si la causa de recusación se conociese con anterioridad al momento procesal en que la recusación se proponga”. Vid. la STC 140/2004, de 13 de septiembre de 2004.

¹¹ De hecho, las reformas de la Ley del Suelo de Extremadura han tenido como único fin amparar las Construcciones y parcelaciones ilegales. Vid. el detalladísimo estudio de JIMÉNEZ BARRADO, V., “Urbanizaciones ilegales en Extremadura: la proliferación de viviendas en el suelo no urbanizable durante el periodo democrático”, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2018.

¹² Encuesta sin atisbo de las llamadas consultas populares, que tampoco podrían bajo ningún concepto enervar la acción de la Justicia. FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. Mª., *Vox populi: consultas populares y procesos participativos*, Aranzadi Thomson Reuters, Madrid, 2019.

¹³ A lo que se acompaña una campaña de desprestigio de la Red Natura como “causa” de la despoblación y falta de desarrollo económico, cuando otras regiones como Madrid Valencia cuentan con porcentajes mayores de superficie protegida.

Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Esta proposición proclama la “seguridad jurídica” tan manida si se dictan sentencias en contra, cuando no hay duda de que ésta se garantiza por la ejecución de sentencias firmes y, mucho antes, con la oportuna aplicación de las medidas cautelares. La proposición recoge la descatalogación de terrenos de la Red Natura 2000 al margen de los criterios de la Directiva de Hábitats y, lo que es mucho más grave en un Estado de Derecho, se recoge una disposición transitoria, que dice:

“Los usos del suelo y las transformaciones urbanísticas que, a la entrada en vigor de esta ley, se hayan aprobado en espacios naturales protegidos, en espacios incluidos en la Red Natura 2000 o en todos aquellos en los que tales actuaciones no estuvieran expresamente prohibidas por su legislación específica de protección o policía del dominio público o del patrimonio cultural, quedan legalizados cuando sean compatibles con la protección de los valores que su correspondiente plan o programa de gestión hubiera establecido con carácter previo. La Administración competente acreditará esta circunstancia ante el órgano administrativo o jurisdiccional al que competa la resolución del recurso o el incidente de ejecución de la sentencia pendientes, debiendo señalar, 6 adicionalmente, las posibles razones imperiosas de primer orden, incluidas las de índole social, económica o medio ambiental, que avalen, además, su mantenimiento y respeto”.

Es decir, una Comunidad Autónoma le pide al Estado que invada sus competencias en materia de urbanismo y, para mayor inri, para evitar la acción de los Tribunales, sin tener en cuenta tampoco que en Red Natura 2000 los criterios y competencias corresponden, en última instancia, a la Comisión Europea. Tal cúmulo de despropósitos son, en definitiva, impropios de una Administración que ha de guiarse por el principio de la objetividad (art. 103 de la CE) y del respeto al ordenamiento jurídico, lejanos ya los tiempos en que el parlamentarismo controlaba con fuerza al poder ejecutivo, habiéndose diluido sus límites. Y de forma retórica, acudimos de nuevo a los clásicos para preguntarnos el famoso “*¿qui prodest?*”.

Se hace así muy difícil entender el abrumador apoyo dado por la maquinaria administrativa y política regional a un proyecto privado tras quince de años de reveses judiciales. Y a la sazón recordamos el a veces interesadamente olvidado mandato del art.118 de la CE, que ordena: “Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la

colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”.

Con el ejemplo señero de Valdecañas, vemos cómo existen otras muestras que suponen también un auténtico baldón para las autoridades ambientales y urbanísticas.

En esta crónica destaca la STSJEX, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 30 de diciembre de 2021, que acuerda la nulidad de una reforma ad hoc, una vez más, para dar cabida a un proyecto que sin la cual no podría llevarse a cabo, gracias una vez más a una organización ambiental en su trabajo de defensa de la legalidad y el Estado de Derecho y en contra de la subversión urbanística. En este caso se trata de una planta fotovoltaica en el término de Cáceres, en suelo no urbanizable protegido y con una evaluación ambiental estratégica que avalaba tal cambio normativo. Nos encontramos así ante una sentencia que interpreta de forma sobresaliente el principio jurídico de no regresión¹⁴ en materia ambiental y urbanística y que esperamos que sea confirmada en casación ante el TS. La STSJEX que comentamos sigue la estela y se basa en otra del mismo Tribunal, Sala y Sección, de 20 de septiembre de 2021, que anulaba el cambio concreto del planeamiento urbanístico de un municipio para permitir una chatarrería en suelo protegido, sentencia que comentamos en el número anterior de esta crónica y al que nos remitimos.

Lo importante de esta nueva sentencia es que anula el cambio de suelo no urbanizable protegido a no urbanizable común para permitir, fuera de una ZEPA por cierto, una planta fotovoltaica sobre pretexto del interés general, el cual sin embargo se demostró que escondía un interés particular. Aquella argumentación del pretendido falsamente interés general se rechaza de plano, dado que del análisis del expediente se llega a la conclusión de que la modificación del planeamiento tuvo exclusivamente como fin dar amparo a este proyecto industrial¹⁵. El FJ 5º de la sentencia firma:

¹⁴ LÓPEZ RAMÓN, F., “El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20, 2011. AMAYA ARIAS, A. Mª, *El principio de no regresión en el Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2016.

¹⁵ Antes de esta modificación sólo se permitían fotovoltaicas de hasta 5 MW y/o 10 hectáreas por proyecto. La reforma eliminó estas limitaciones.

“No se justifica en la tramitación de la modificación puntual del PGM de Cáceres que la modificación responda verdaderamente al interés general y a las necesidades del municipio de Cáceres. No se hace referencia al interés general a lo largo de la tramitación del procedimiento. Los intereses de las empresas que pretenden la instalación de plantas solares fotovoltaicas son legítimos, nadie duda de ello, pero lo que no es viable es que la modificación del PGM de Cáceres se construya únicamente sobre la solicitud de una empresa solar fotovoltaica, a instancia de ella, y durante la tramitación no se compruebe, acredite y justifique en qué medida la modificación garantiza el cumplimiento del interés general, la protección del medioambiente y el principio de no regresión para modificar una importante superficie del PGM municipal y admitir plantas solares fotovoltaicas de una potencia y extensión que antes no eran admitidas”.

El TSJEX afirma que “no se motiva un interés general para aprobar la modificación puntual, salvo el interés privativo de la empresa promotora de la modificación y de otras similares para poder instalar plantas solares fotovoltaicas que actualmente no tienen cabida en el planeamiento. El esgrimido interés público en la modificación de los usos en suelo no urbanizable protegido con el argumento de evitar la implantación de pequeñas instalaciones fotovoltaicas carece de suficiente justificación y motivación, suponiendo una evidente regresión en la protección de los valores ambientales que fueron expresamente reconocidos y protegidos, con el carácter de directriz esencial, en el Plan General Municipal aprobado en el año 2010”¹⁶.

El TSJEX, igualmente, reserva muy duras críticas a la evaluación ambiental estratégica emitida por la Junta de Extremadura (FJ 7º):

“El Documento Ambiental Estratégico no contempla alternativas y el objetivo del documento es concluir que este suelo es apto para la instalación de plantas solares fotovoltaicas. El Documento Ambiental Estratégico cuando analiza las zonas recoge que muchas de estas zonas por la falta de vegetación permiten una instalación en gran parte de la zona de plantas solares fotovoltaicas. Este análisis no responde a la finalidad que debe tener el Documento Ambiental Estratégico, sino a la finalidad de convencer de la aptitud de este suelo para el desarrollo de estas instalaciones. Lo mismo sucede cuando se dice que el suelo de protección Llanos es adecuado al tratarse de un terreno que no tiene grandes desniveles, no es ZEPA y carece de

¹⁶ Sobre la motivación de las normas reglamentarias, la reciente STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 4 de abril de 2022, se muestra muy tajante: “ Lo que se impone al titular de la potestad reglamentaria es que para la aprobación de la norma deje constancia de las razones que llevan a su promulgación y la oportunidad y necesidad de la regulación que se hace” (FJ 2º).

suficiente vegetación, afirmaciones que no son compatibles con la protección y los intereses medioambientales que hicieron que este suelo esté protegido y constituya una zona de afección o influencia de las ZEPAS cercanas. En cuanto a las alternativas, nada se dice durante la tramitación del procedimiento sobre la existencia de suelo urbanizable o suelo no urbanizable sin protección donde estas instalaciones puedan desarrollarse sin obstáculo. No se ofrece comparativa, alternativa o situación de los suelos del municipio y las posibilidades de desarrollo, haciéndose una modificación que el planificador consideró en 2010 inviable para este tipo de propuestas mientras que el planificador de 2020 las admite sin motivación o justificación suficiente en razón del interés general y la afectación estructural que conlleva del planeamiento”.

A lo que sigue (FJ 8º):

“La conclusión es que no se motiva un interés general para aprobar la modificación puntual, salvo el interés privativo de la empresa promotora de la modificación y de otras similares para poder instalar plantas solares fotovoltaicas que actualmente no tienen cabida en el planeamiento. El esgrimido interés público en la modificación de los usos en suelo no urbanizable protegido con el argumento de evitar la implantación de pequeñas instalaciones fotovoltaicas carece de suficiente justificación y motivación, suponiendo una evidente regresión en la protección de los valores ambientales que fueron expresamente reconocidos y protegidos, con el carácter de directriz esencial, en el Plan General Municipal aprobado en el año 2010”.

Sin embargo, dada la inaplicación de las medidas cautelares, la instalación sigue allí, aunque en situación de “fuera de ordenación”¹⁷, al igual que el almacén de chatarra del caso anterior, en virtud de la aplicación del art. 73 de la LJCA¹⁸.

En otro orden de cosas, el ruido vuelve a salir a la palestra. La STSJEX, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 28 de octubre de 2021, que estudia un recurso de apelación contra un auto de un Juzgado de lo Contencioso-

¹⁷ GARCÍA VALDERREY, M. A., “Competencia y normas generales del reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación”, *Práctica Urbanística*, nº 165, 2020. RUIZ BURSÓN, F. J., “La declaración en situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación: pasado, presente y futuro”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 43, 2016.

¹⁸ Art. 73 de la LJCA: “Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”. TESO GAMELLA, Mª P., “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2019.

Administrativo, que denegó la medida cautelar de suspensión de la ejecución de una resolución municipal, en cuanto a la limitación de horarios que establece para la instalación de los veladores en un bar. Tras analizar los criterios de adopción de las medidas cautelares y la valoración de los intereses en conflicto, con la referencia a la jurisprudencia ordinaria, constitucional y del TEDH sobre el ruido y sus perniciosos efectos en la inviolabilidad del domicilio y en la protección de la vida familiar y personal, así como la integridad física y moral de los arts. 15 y 18 de la CE¹⁹. En palabras del Tribunal “en consecuencia, estamos ante un supuesto donde el interés general defendido por el Ayuntamiento y los derechos de los interesados que alegan la existencia de ruidos y la protección de la salud deben prevalecer frente a los intereses económicos de la parte actora, de modo que procede confirmar el pronunciamiento del Juzgado que deniega la adopción de la medida cautelar”.

Sobre la objetividad de la actuación administrativa y la valoración de informes contradictorios, la STSJEX, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 17 de diciembre de 2021, estima parcialmente un recurso interpuesto por un Ayuntamiento de La Vera sobre un plan técnico de caza, discrepando del cupo de cabra montés y corzo. El Ayuntamiento recurrente afirmaba que las poblaciones de estas especies eran mayores que las que se recogían en la resolución administrativa. La cuestión fáctica en la que se basaba el pleito lleva al TSJEX a valorar la prueba del recurrente, para la que incluso se aportó la fe pública notarial y la valoración presencial de un ingeniero, no meras estimaciones, ante la prueba presentada por la parte demandante.

Se afirma que la Administración no debería haberse limitado a presentar los informes elaborados con ocasión de la solicitud de aprobación del Plan Técnico de Caza, sino que debería haber presentado o propuesto la realización de informes más completos y detallados sobre el censo de animales que apoyasen las conclusiones iniciales de los Agentes del Medio Natural y que desvirtuaran las circunstancias fácticas que recogen los informes presentados por la parte recurrente. A este respecto, la actora había aportado prueba suficiente para desvirtuar el contenido fáctico de la resolución administrativa, sin que la Junta de

¹⁹ Sobre el ruido y las vibraciones, vid. SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P., *Claves de Derecho Ambiental I*, Iustel, Madrid.

Extremadura hubiera desplegado el mismo esfuerzo probatorio. Por tanto, se concluye que frente al censo de los Agentes de Medio Natural existían informes que ofrecían datos sobre el avistamiento de animales en un número bastante más elevado. Por último, y esto es importante, la adecuación del cupo se remite a la valoración que con estas nuevas pruebas se acomode a la Orden de 29 de mayo de 2013, por la que se aprueban los modelos oficiales de planes técnicos de caza.

En la jurisdicción penal, comentamos la SAP de Cáceres, Sección, 2ª, de 23 de noviembre de 2021, que estima el recurso de la Fiscalía contra la sentencia absolutoria por delitos contra la ordenación del territorio en un municipio del norte de la provincia, en suelo de especial protección ambiental y forestal. Se trataba de los tan comunes casos de solicitar una licencia para nave o almacén agropecuario, que termina convirtiéndose en una segunda residencia. Lo importante de esta sentencia es que se valora la legalidad urbanística según el principio "*tempus regit actum*". Durante el proceso, el acusado procedió a legalizar las obras, demoliendo por propia iniciativa aquello que no pudo ser legalizado, por lo que, gracias a la reparación del daño, la condena se limita a penas relativas de prisión, multa e inhabilitación especial para profesión u oficio y el derecho de sufragio.

No hemos encontrado más jurisprudencia sobre cuestiones ambientales digna de comentar.