

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL  
REY**

la siguiente

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, respecto del art. 11.3.1.b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y la disposición adicional única de esta última ley. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta y la Asamblea de Extremadura, la Fiscal General del Estado, la entidad “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”, las comunidades de propietarios de los complejos residenciales norte, centro y sur de la “Isla de Valdecañas” y la “Asociación para la Defensa de

la Naturaleza y los Recursos de Extremadura”. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

### **I. Antecedentes**

1. El día 23 de abril de 2019 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un oficio de la letrada de la Administración de Justicia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que acompañaba el auto de 9 de abril de 2019, dictado por aquel órgano judicial, así como testimonio del procedimiento ordinario núm. 1375/2011, recaído en el mismo. La resolución judicial plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 11.3.1 b), párrafo segundo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura (en adelante, LSOTEX), en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo (en lo sucesivo, Ley 9/2011), y sobre la disposición adicional única de esta ley.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) La Sentencia núm. 195/2011, de 9 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y recaída en el recurso núm. 753/2007, interpuesto por la “Asociación para la defensa de la naturaleza y los recursos de Extremadura (ADENEX)”, declaró la nulidad del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Interés Regional (PIR) “Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas”, promovido por la mercantil “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”, por no ajustarse al ordenamiento jurídico. Asimismo, la sentencia ordenó la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto. En la misma fecha, la Sala dictó, también, la Sentencia núm. 196/2011, de idéntico contenido a la anterior, en respuesta al recurso núm. 561/2007, interpuesto contra el mismo proyecto por la asociación “Ecologistas en Acción”.

El objeto del PIR declarado nulo era la construcción de un complejo turístico en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (Cáceres), en una isla de 134,5 hectáreas de superficie existente en la presa de Valdecañas, que está integrada 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”. En concreto, la finalidad del PIR era la construcción, en esa superficie, de dos hoteles de 150 habitaciones, 250 bungalós, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2.000 metros cuadrados. Además, 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 carretera de acceso de 1.800 metros, planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y dique para la formación de una playa artificial.

El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sobre la base de que los proyectos de interés regional requieren para su validez la concurrencia de un objetivo de los establecidos en la Ley, una declaración de su necesidad de interés regional y una declaración de la utilidad pública o interés social de aquel objetivo, consideró que: i) el PIR no quedaba amparado en ninguno de los concretos objetivos que podrían legitimarlo, conforme al art. 60 LSOTEX, en la redacción vigente al tiempo de su enjuiciamiento; ii) faltaba la justificación del interés regional, de la utilidad pública y, lo que es más decisivo a los efectos de la naturaleza del PIR aprobado, de la oportunidad de recalificar unos terrenos de especial protección como suelo urbanizable; y iii) los terrenos afectados por el proyecto estaban integrados en la Red Natura 2000 y sometidos, por ello, a un régimen de especial protección por la legislación sectorial, que los califica como suelo no urbanizable de especial protección, añadiendo la Sala que esa clasificación

es de configuración legal e indisponible para el planificador.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura fue confirmada por la de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014, recaída en el recurso de casación núm. 2940/2011. En el escrito de interposición del recurso se había alegado que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implicaba necesariamente su condición de suelo no urbanizable de protección especial, ni lo hacía totalmente incompatible con la transformación urbanística.

Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, con remisión a pronunciamientos previos, razonó que la inclusión de unos terrenos, de acuerdo con la normativa 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 sí comportaba la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que, de conformidad con la normativa estatal sobre suelo, hace preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección, incompatible con la urbanización. Una vez declarada firme la sentencia de instancia, se abrió el trámite de ejecución.

b) Por Ley 9/2011, de 29 de marzo, se 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”.

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 2011 (DOE núm. 185, de 26 de septiembre de 2011), 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.

La citada resolución fue impugnada, entre otras entidades, por ADENEX y dio lugar al procedimiento ordinario núm. 1375/2011, dentro del cual se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad.

c) Mediante providencia de 14 de febrero de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el seno del procedimiento de referencia, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad acerca de si el art. 11.3.1.b), párrafo segundo LSOTEX, introducido por la Ley 9/2011, así como la disposición adicional única de esta ley, podían vulnerar los arts. 24.1, 117, 118 y 149.1, apartados 1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE.

El Ministerio Fiscal y la asociación ADENEX mostraron su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, las comunidades de propietarios de los complejos residenciales de la “Isla de Valdecañas”, la mercantil “Marina Isla de Valdecañas, S.A.” y el letrado de la Junta de Extremadura interesaron que no fuera planteada.

d) Por auto de 9 de abril de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

acordó promover la cuestión de inconstitucionalidad.

3. En la fundamentación jurídica del auto de planteamiento se razona en los siguientes términos:

a) Tras exponer los antecedentes del caso, la Sala se refiere al preámbulo de la Ley 9/2011, que modificó la LSOTEX. Sostiene que la vinculación entre las fechas de las sentencias (9 de marzo de 2011) y de dicha ley (29 del mismo mes) acreditan que la modificación del art. 11 LSOTEX y el procedimiento de homologación previsto en la disposición adicional única de la Ley 9/2011 tienen por finalidad eludir el fallo de las sentencias y dar cobertura legal al PIR declarado nulo.

Cita, a continuación, la normativa estatal sobre suelo aplicable *ratione temporis*, que es el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el texto refundido de la ley del suelo (en adelante, TRLS 2008). En particular, menciona sus arts. 12.2 y 13.4, que tienen el carácter de legislación básica, conforme a la disposición final primera de aquella norma. El primero de los preceptos se refiere al suelo en situación rural, que incluye, entre otros, los que están preservados de transformación por la legislación de la naturaleza o los que deban quedar sujetos a tal protección, conforme a la ordenación territorial y urbanística, por sus valores ecológicos. Por su parte, el art. 13.4 menciona expresamente los espacios incluidos en la Red Natura 2000, cuya delimitación solo podrá alterarse –se aclara– cuando lo justifiquen los cambios provocados por su evolución natural, científicamente demostrada, y a través del procedimiento establecido, que incluye un trámite de información pública y la aceptación de la propuesta de descatalogación por la Comisión Europea. Las prescripciones citadas –apunta la Sala– se mantienen sin cambios sustanciales en los arts. 13 y 21 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el vigente texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante, TRLSRU).

b) El auto parte de que el objeto del procedimiento es la homologación del

PIR, aprobada por la Junta de Extremadura con base en la disposición adicional única de la Ley 9/2011 y la nueva redacción del art. 11.3.1.b) LSOTEX. Según refiere, la Ley 9/2011 ha permitido la homologación del proyecto anulado por las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y del Tribunal Supremo, haciendo posible la transformación urbanística de un suelo no urbanizable de especial protección por formar parte de la Red Natura 2000. Considera, por tanto, que la vinculación entre el fallo y la norma legal cuestionada es evidente. La Sala aclara que la cuestión no es abstracta, pues debe pronunciarse sobre la calificación de un suelo sobre el que se realiza una transformación urbanística que juzga incompatible con la normativa estatal y con el propio art. 11 LSOTEX hasta su modificación por la Ley 9/2011.

Asimismo, la Sala puntualiza que la aprobación de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, actualmente en vigor, no afecta al enjuiciamiento que debe hacerse, ya que el acto de homologación se dictó estando vigente la LSOTEX, en la redacción dada por la Ley 9/2011.

c) Concretando las dudas de constitucionalidad, 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 que la ameritan por razón de sus valores ambientales, naturales o paisajísticos, donde no cabe duda que se incardinan 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.

d) 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 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.

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”.

Por lo expuesto, el auto concluye que la Ley 9/2011 vulnera el derecho a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el ejercicio de la función jurisdiccional, que corresponde exclusivamente al Poder Judicial (art. 117.1 CE). Al mismo tiempo, afirma que dicha Ley no es una disposición general, sino una ley singular prevista para un caso específico, con la intención de eludir la ejecución de las sentencias recaídas en el proceso.

4. El Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó, mediante providencia de 4 de junio de 2019, admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada y, con arreglo al art. 10.1.c) LOTC, reservar para sí

su conocimiento. Conforme establece el art.

37.3 LOTC, decidió dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto de la ministra de Justicia y a la Fiscal General del Estado, así como a la Junta y a la Asamblea de Extremadura, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, resolvió comunicar la providencia a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, el proceso permaneciera suspendido hasta que este Tribunal resolviera definitivamente la presente cuestión. Por último, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Extremadura” (lo que tuvo lugar en el BOE núm. 140, de 12 de junio de 2019, y en el DOE núm. 119, de 21 de junio de 2019).

5. Por escrito, registrado el 13 de junio de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados ponía en conocimiento de este Tribunal la personación de dicha Cámara y su ofrecimiento de colaboración, a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

6. Igualmente, mediante escrito registrado el 21 de junio de 2019, el presidente del Senado comunicó la personación de la Cámara en el procedimiento y su ofrecimiento de colaboración, a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El día 25 de junio de 2019 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito del abogado del Estado, por el que se persona en el procedimiento, a los efectos de que, en su día, le sean notificadas las resoluciones que en aquel se dicten, anunciando que no va a formular alegaciones.

8. Con fechas 26 y 28 de junio de 2019, tuvieron entrada en el registro de este Tribunal los escritos de personación de la asociación “ADENEX” y de las comunidades de propietarios de los complejos residenciales norte, centro y sur de la “Isla de Valdecañas”. Asimismo, el día 2 de julio de 2019 quedó registrado el escrito de personación de la mercantil “Marina Isla de Valdecañas S.A.”. A todas ellas, este Tribunal acordó tenerlas por personadas y, conforme establece el artículo 37.2 LOTC, concederles un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimaran convenientes.

9. El 4 de julio de 2019 presentó sus alegaciones la representación procesal de la Junta de Extremadura argumentando, en síntesis, lo siguiente:

a) Alude, en primer lugar, al contexto normativo y socioeconómico en el que se inserta la modificación legislativa cuestionada. Afirma esta representación que nace dicha norma con la clara y única voluntad de clarificar el alcance del art. 11 LSOTEX y el marco de legalidad de los instrumentos de planeamiento, tras las dudas interpretativas que se habían advertido. Niega que se trate de una ley singular para legalizar el PIR de la “Isla de Valdecañas”, pues responde a la necesidad de dar seguridad jurídica al marco normativo en el que ha de gestionarse el territorio extremeño incluido en la Red Natura 2000 (una tercera parte del territorio autonómico). Esto requiere cohonstar la protección del medio ambiente con el desarrollo de un territorio azotado por la despoblación.

Añade que la respuesta que daba la redacción original del precepto al equilibrio entre intereses diversos no era satisfactoria y así se puso de manifiesto en los procesos judiciales en torno al PIR citado, que fue solo el instrumento que evidenció la necesidad de una clarificación normativa.

b) En segundo lugar, los letrados del gobierno autonómico examinan el bloque de constitucionalidad aplicable para resolver la cuestión, excluyendo del canon de constitucionalidad el artículo 13.4 TRLS 2008 –relativo a la utilización del suelo rural– al entender que ha sido derogado por el vigente TRLSRU. Es por ello que no tiene sentido declarar inconstitucional una norma exclusivamente en razón de un precepto que ya no está vigente.

Los letrados concluyen que la Ley 9/2011 es compatible con el citado bloque de constitucionalidad, pues el carácter reglado del suelo no urbanizable no puede llevar al automatismo de excluir de transformación a todos los terrenos integrados en la Red Natura 2000. Para ello, parten del art. 12.2 TRLS 2008 y analizan si la norma extremeña incurre en una contradicción insalvable con este precepto estatal. Argumentan, con apoyo en la doctrina de este Tribunal (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, 164/2001, de 11 de julio y 28/2017, de 16 de febrero), que la normativa básica estatal no pretende imponer una determinada clasificación del suelo. El tenor del citado art. 12.2 TRLS 2008 no permite concluir que todos los terrenos en los que concurren valores ambientales deban ser clasificados como suelo no urbanizable especialmente protegido; ni siquiera exige que deban encontrarse, en todo caso, en situación de suelo rural.

La representación del gobierno autonómico equipara la modificación introducida por la Ley 9/2011 con la que hizo el art. 12 TRLS 2008, en relación con el art. 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, con la cual la inclusión de los terrenos en la condición de suelo no urbanizable ya no se hacía depender de la concurrencia de unos valores que determinaran un régimen de protección incompatible con la transformación, sino de que la legislación sectorial aplicable la excluyera expresamente. Así pues, hay

que atender a la legislación sectorial para determinar si unos terrenos integrados en la Red Natura 2000 están por esta sola razón excluidos de urbanización.

Al respecto, citan la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (art. 6) y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 46). A juicio de los letrados autonómicos, la legislación sectorial medioambiental, lejos de excluir la posibilidad de transformación urbanística para ese tipo de terrenos, la prevé, pero, evidentemente, solo cuando no cause perjuicio a la integridad del espacio en cuestión. Lo cual se ratifica en el art. 3 del Real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, que era la norma vigente en dicha materia al tiempo de aprobarse la cuestionada Ley 9/2011. En dicho precepto se regula la posibilidad de que un proyecto público o privado afecte a la Red Natura 2000, para lo que se exige una previa declaración de impacto ambiental. De igual forma, la actual Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, incluye, entre los proyectos sometidos a evaluación, los que se desarrollen en espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la citada Ley 42/2007. En coherencia con dicha norma, la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de Extremadura, también sujeta a dicha evaluación los proyectos en espacios integrados en la Red Natura 2000.

A lo anterior, se añade que los espacios de la Red Natura 2000, según la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, están “zonificados” en función de las medidas de conservación establecidas, es decir, no tienen un régimen de protección homogéneo.

c) En cuanto a la tacha de que la Ley 9/2011 es singular y tiene por fin eludir los pronunciamientos judiciales recaídos en el proceso *a quo*, los letrados del gobierno de Extremadura excluyen que se trate de una ley de destinatario o supuesto único, puesto que regula la clasificación del suelo con carácter general.

Tiene la misma generalidad que la LSOTEX, que modifica.

Insisten en que un tercio del territorio extremeño está integrado en la red ecológica en cuestión, afectando a sesenta y dos municipios, y que, entre la aprobación de la LSOTEX y la reforma de 2011, se habían tramitado modificaciones o revisiones de trece planes generales o normas subsidiarias. Además, existen núcleos urbanos completos incluidos en el ámbito de una ZEPA, que necesitan de un marco legal que permita su crecimiento ordenado. Subrayan que el procedimiento de homologación alcanza a cualesquiera instrumentos de ordenación que deban declararse conformes con cualquier modificación de la LSOTEX, sea la introducida por la Ley 9/2011 o cualquier otra.

Por tanto, se trata de establecer un marco homogéneo para cuantos proyectos afecten a espacios protegidos. El preámbulo de la Ley, aunque alude a los recientes pronunciamientos judiciales, expresa que la finalidad de la norma es aclarar el art. 11 LSOTEX, haciendo una interpretación auténtica del mismo, sin innovar el ordenamiento. La única conexión con los pronunciamientos judiciales es que con ellos se advierte la falta de claridad del precepto, con el consiguiente temor a una inestabilidad de la legalidad de los instrumentos aprobados.

Por último, no se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE puesto que la disposición adicional de la Ley 9/2011 no prevé una legalización automática, que no permita el control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Prueba de ello es que la cuestión de inconstitucionalidad se suscita en el marco del proceso contencioso-administrativo promovido frente a la citada homologación. El legislativo autonómico no usurpa competencias del gobierno regional en un supuesto recogido en leyes ya existentes, sino que establece un régimen legal diferente, especial, para supuestos no previstos en las normas, otorgando y ejerciendo competencias propias. En definitiva, no se rompen los principios de la LSOTEX, sino que se especifican supuestos precedentes, en los que es preciso avalar su ajuste a la norma urbanística, a la luz de interpretaciones no acomodadas a la voluntad del legislador urbanístico de 2001.

El escrito de los letrados de la Junta de Extremadura termina interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

10. Mediante escrito de 5 de julio de 2019 presentó sus alegaciones la Fiscal General del Estado, razonando lo siguiente:

a) Tras recordar los antecedentes del asunto, puntualiza que, en el incidente de ejecución 17/2014, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011, se está valorando si es posible o no dicha ejecución lo que –a su juicio– conlleva que, si se considerara que la ejecución es imposible por concurrir el supuesto del art. 105 LJCA, no sería preciso el juicio de constitucionalidad de la norma autonómica cuestionada, dado que, en tal caso, no resultaría aplicable ésta, promoviéndose un juicio en abstracto de la misma, lo que abocaría a la inadmisión de la cuestión respecto de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE, en relación con la exclusividad de la potestad jurisdiccional del art. 117.3 CE.

b) En cuanto al fondo, comenzando por el examen de la vulneración competencial, la Fiscal General del Estado extracta algunos pronunciamientos de este Tribunal sobre el alcance de los títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE, en relación con la ordenación territorial y urbanística. A continuación, recuerda que la Red Natura 2000 es una red de áreas de alto valor ecológico dentro de la Unión Europea, establecida según la Directiva 92/43/CEE, sobre conservación de hábitats naturales de la flora y la fauna silvestre (Directiva Hábitats), y la Directiva 79/409/CEE (Directiva Aves). De lo anterior colige que el título competencial preferente para resolver la controversia es el de medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Prosigue con el examen de la normativa nacional sobre los espacios de la Red Natura 2000, destacando la necesidad de una evaluación ambiental de todo proyecto que tenga incidencia

sobre dichos espacios. Subraya que hay unas causas tasadas y un procedimiento específico para descatalogar terrenos de la Red, tal y como prescriben el art. 52.1 de la Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad y el art. 13.4 TRLS 2008. De conformidad con los expresados preceptos, 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.

Pues bien, a juicio de la Fiscal General del Estado, la alteración de un espacio de la Red Natura 2000, como el del supuesto de autos, y su destino para usos del suelo distintos requiere la descatalogación por la Comisión Europea y que responda a la evolución natural de los terrenos, demostrada científicamente. Enfatiza que la urbanización supone un deterioro, cuando no una destrucción del hábitat, por la transformación del suelo que conlleva, y que la Ley 42/2007 impone la prevalencia de los intereses ambientales. Concluye, a la vista de lo expuesto, que el procedimiento de homologación que incorpora la Ley 9/2011 conduce a una descatalogación del suelo de la Red Natura 2000 por una vía ajena a la que dispone la citada Ley 42/2007 y el TRLS 2008. La normativa estatal –añade– no prevé cambios en los espacios de la Red Natura por razones de transformación urbanística, lo que implica una modificación artificial y no natural de los mismos. Por consiguiente, el art.11.3.1.b), párrafo segundo LSOTEX, tras la redacción dada por la Ley 9/2011, vulnera los arts. 12.2 y 13.4 TRLS 2008.

c) En cuanto a la infracción de los arts. 24.1, 117 y 118 CE, por haberse dictado la Ley 9/2011 para eludir el cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y del Tribunal Supremo, sostiene que, efectivamente, pese a su apariencia de norma general, la Ley 9/2011 tiene un solo

objetivo que es permitir la reclasificación de suelos pertenecientes a la Red Natura 2000, cuando dicha transformación solo cabe por una degradación natural y previa aprobación por la Comisión Europea. Pese a la pretendida generalidad de la norma, lo cierto es que sus efectos se proyectan sobre actos declarados nulos, de forma que hacen ineficaces resoluciones judiciales firmes.

Tras reproducir las razones esgrimidas en la exposición de motivos de la ley impugnada, la Fiscal General del Estado descarta que se pueda tildar de excepcional la situación jurídica provocada por fallos judiciales, que han sido dictados en aplicación de la normativa urbanística que estaba vigente en el momento en que se aprobaron los instrumentos de ordenación. Por tanto, tampoco cabe apreciar una justificación objetiva y razonable para una modificación legislativa, que ha pretendido hacer frente a futuros fallos judiciales que pudieran anular actos administrativos que desconocen el régimen del suelo de los espacios de la Red Natura 2000, con objeto de facilitar, de ese modo, su transformación urbanística, ignorando la normativa básica estatal sobre protección de dichos espacios y la propia normativa autonómica en la materia. En definitiva, no cabe aceptar que concurren las razones excepcionales que podrían justificar la aprobación de una ley singular, hallándonos ante una actuación legislativa cuya finalidad es impedir la ejecución de un pronunciamiento judicial firme.

La Fiscal General del Estado concluye solicitando que, para el caso de que no se apreciara la causa de inadmisibilidad invocada, sea declarada la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos cuestionados, por ser contrarios a los arts. 149.1.1 y 23; 24.1; 117 y 118 CE.

11. El 10 de julio de 2019 quedaron registradas en este Tribunal las alegaciones del letrado de la Asamblea de Extremadura, con el siguiente contenido:

a) Con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, recuerda que el Estado no es competente para determinar las técnicas de clasificación y categorización del

suelo, lo que corresponde a las comunidades autónomas. Asimismo, la Ley estatal 42/2007 permite actuaciones sobre los terrenos incluidos en la Red Natura 2000, por exigencias económicas, sociales y culturales, así como cuando concurren particularidades regionales y locales, pudiendo las comunidades autónomas establecer las limitaciones que se estimen pertinentes, siempre que lo hagan mediante ley o instrumento de planificación.

En concreto, el art. 45 de la Ley 42/2007 señala que los planes deberán tener en cuenta las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares. Dicha Ley es desarrollo, a su vez, de las Directivas 92/43 y 2009/146, de las que también se desprende que serán las comunidades autónomas las que establecerán las limitaciones a los espacios de la Red Natura 2000. Por lo tanto, la Ley objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad no es contraria a la legislación estatal, ya que la Comunidad Autónoma de Extremadura es competente para aprobarla y para ello ha utilizado los mecanismos que le permite la Ley 42/2007.

b) En cuanto al argumento de que se atenta contra el art. 24 CE, en su vertiente del derecho a que las sentencias firmes sean ejecutadas sin impedimentos, el letrado cita la STC 231/2015, de 5 de noviembre, que, para un caso similar, señala que el art. 24.1 CE no impide al legislador regular y estabilizar las situaciones jurídicas surgidas en aplicación de una norma.

Añade que la Ley extremeña cuestionada no convalida directamente los actos sino que da un mandato de reexamen individualizado de cada uno de los actos o normas que se hubieran dictado con anterioridad. Por lo tanto, con base en la doctrina del propio Tribunal Constitucional, no vulnera el art. 24.1 CE.

c) Por lo que atañe al argumento de que se ha promulgado una ley singular impidiendo el acceso a la jurisdicción que hubiera supuesto el dictado de un acto administrativo, el representante de la Asamblea extremeña alega que el Tribunal Constitucional, en su STC 129/2013, de 4 de junio, descartó que las leyes

singulares sean inconstitucionales por este mero hecho, sino que aquellas son instrumentos válidos para arbitrar una solución adecuada a una situación singular.

A la vista de lo expuesto, el letrado de la Asamblea concluye su escrito solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

12. En fecha 24 de julio de 2019 tuvo entrada en este Tribunal un escrito de alegaciones de las comunidades de propietarios de los complejos residenciales norte, centro y sur de la “Isla de Valdecañas”, con los argumentos siguientes:

a) La cuestión de inconstitucionalidad no se ha planteado en el momento procesal oportuno. El procedimiento ordinario 1375/2011, en cuyo seno se ha formulado, fue suspendido por auto de 24 de junio de 2015 “hasta tanto haya decisión en el incidente de ejecución 17/2014” y se añadía que “una vez haya decisión firme en él, se ofrecerá nuevo plazo de alegaciones”. El citado incidente no se ha resuelto todavía, por lo que es incoherente que la Sala plantee la cuestión sin esperar a dicha resolución.

b) El juicio de relevancia no ha sido realizado correctamente. Si bien es cierto que las resoluciones de homologación no hubieran podido dictarse sin la disposición adicional única de la Ley 9/2011, no es correcto concluir, como hace la Sala, que la actuación administrativa objeto del proceso depende “exclusivamente” de la constitucionalidad de dicha ley, sino que depende además y previamente de lo que se decida sobre la imposibilidad de ejecutar por motivos legales (cambio normativo) las sentencias que acordaron la nulidad del PIR. Además, para decidir sobre la validez o no de la resolución de homologación no resulta determinante conocer si la regulación en abstracto de la LSOTEX en 2011 era constitucional o no lo era (y mucho menos si lo es ahora o no lo es, una vez derogada). Lo que se confirma, además, dado que se suspendió la decisión sobre la homologación en función del resultado del incidente de ejecución. El auto no exterioriza por qué prescinde ahora del dato de la posible imposibilidad material de ejecución que haría irrelevante el debate sobre si, además, hay una

imposibilidad legal.

c) En cuanto al fondo de la cuestión argumenta que el art. 11 LSOTEX, en la redacción dada por la Ley 9/2011, no contradice la legislación básica estatal contenida en los arts. 12 y 13 TRLS 2008, ni resulta, por ello, contrario a lo que dispone el art. 149.1.1 CE. Con cita de la STC 61/1997, sostiene que lo regulado por los arts. 12 y 13 TRLS 2008 no es la clasificación de suelo, sino las situaciones básicas del mismo y las condiciones de utilización del suelo rural, respectivamente. Tal determinación compete única y exclusivamente al legislador autonómico, de modo que la LSOTEX no fue dictada, en este punto, a modo de desarrollo y ejecución de la legislación básica, sino con competencia legislativa exclusiva. No puede considerarse que el legislador básico haya reservado para sí la clasificación del suelo ni mucho menos, por tanto, podrá hacer de dicha clasificación una decisión reglada de carácter básico a observar por el legislador autonómico, que puede en este punto desplegar libremente su competencia, como hizo la Ley 9/2011 modificando la LSOTEX de forma perfectamente válida y constitucional.

Un análisis de las normas de contraste confirma lo anterior. El art. 12.2.a) TRLS 2008 asocia la situación de suelo rural a que así lo establezca la legislación de protección de la naturaleza o la ordenación territorial y urbanística. En ambos casos la preservación o exclusión de unos terrenos de su transformación urbanística se hace en atención a ciertos valores en ellos concurrentes (ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos), pero no son tales valores, sino la decisión de su exclusión por la legislación sectorial (autonómica) la nota decisiva de su régimen. El art.11.3.1.b), párrafo segundo LSOTEX es plenamente respetuoso con esto.

d) Tras descartar la eventual vulneración de los artículos 149.1.13 y 18 CE, con apoyo en la doctrina de este Tribunal y el silencio del órgano judicial *a quo*, la representación procesal de las comunidades de propietarios también rechaza que haya sido vulnerada la normativa estatal medioambiental. Trae a

colación la Ley 42/2007 y niega que, con apoyo en ella, pueda sostenerse que los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 hayan de clasificarse necesariamente como no urbanizables (hoy día, suelo rural) y excluirse en todo caso y sin excepción alguna de su transformación urbanística. Por tanto, el inevitable automatismo que aprecia el Tribunal Supremo entre catalogación como Red Natura 2000 y clasificación del suelo como no urbanizable de especial protección no puede deducirse, ni del TRLS 2008, ni de la LSOTEX (ni antes ni después de la reforma) ni mucho menos de la Ley 42/2007.

La Ley 42/2007 no prohíbe la transformación urbanística de las áreas incluidas en la Red Natura 2000. De hecho, su art. 46.4 regula el desarrollo de planes, programas o proyectos sometiéndolo a una adecuada evaluación de sus repercusiones, de forma que no cause perjuicio a la integridad del espacio. Es más, el apartado 5 del mismo art. 46 de la Ley 42/2007 es aún más flexible y permite que, por razones imperiosas de interés público, puedan llevarse a cabo planes, programas o proyectos, a pesar de que puedan apreciarse conclusiones negativas de la evaluación de sus repercusiones. A lo sumo, podría llegar a discutirse si el PIR y la consecuente modificación del planeamiento ha producido perjuicios en la integridad de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 –cuestión que, en absoluto, procede examinar con ocasión de esta cuestión de inconstitucionalidad–, pero adonde no debe conducir una interpretación literal y sistemática de la legislación básica estatal sobre el suelo y la legislación sectorial medioambiental –en este caso, esencialmente la Ley 42/2007– es a que la calificación Red Natura 2000 sea incompatible, en todo caso, con el desarrollo de planes o programas que impliquen transformación urbanística.

En cuanto a la normativa europea, la Directiva Hábitats no contiene prohibiciones, sino un mandato de protección, con el objeto de garantizar la conservación y supervivencia, a largo plazo, de las especies y hábitats europeos más valiosos y amenazados. En este sentido, impone obligaciones de carácter general, consistentes en la obligación de garantizar el mantenimiento o

restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y flora de interés comunitario.

En suma, la reforma del art. 11 LSOTEX es respetuosa con la normativa europea y la interpretación de la misma por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como también lo es con la normativa estatal y autonómica, limitándose la tacha de inconstitucionalidad de la reforma de la Ley 9/2011 a la contradicción existente con la interpretación que el Tribunal Supremo hace del TRLS 2008. En relación con esto, aduce que si el Tribunal Constitucional llegara a estimar que la cuestión discutida deba ser resuelta mediante un análisis de la normativa nacional a la luz de la normativa europea y el Tribunal tuviera dudas sobre si la interpretación sostenida por el Tribunal Supremo acerca del TRLS 2008 pudiera no ser acorde con la Directiva Hábitats, debería plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Se añaden, por último, dos referencias adicionales. Por un lado, a la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que sí prohíbe de manera clara la urbanización o edificación en los suelos declarados como parque nacional (art. 7.6). En contraste, la Ley 42/2007 no hace lo mismo con los terrenos Red Natura 2000, cuando podía haberlo hecho. Por otro, se alude a la Ley de evaluación de impacto ambiental, tanto la vigente en el momento de la aprobación de la Ley 9/2011 (Real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero), como la actualmente en vigor, Ley 21/2013, de 9 de diciembre. Ambas prevén la evaluación para los proyectos cuando se desarrollen en espacios de la Red Natura 2000. Incluso, la norma extremeña de evaluación ambiental –Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de Extremadura– prevé dicha evaluación para terrenos de la Red cuando se ejecuten proyectos que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de cinco hectáreas.

e) Respecto de la supuesta naturaleza de ley singular, argumenta que no es autoaplicativa porque no agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador, sino que exige concretos actos de

aplicación. Tampoco se ha dictado en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, como podría ser el caso de que la Ley 9/2011 hubiera aprobado u homologado por sí misma el PIR promovido por “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”. Por el contrario, la Ley 9/2011 modifica la LSOTEX incorporando una regulación urbanística que afecta a todos y cada uno de los espacios que gozan de un régimen especial de protección y, en particular, los que integran la Red Natura 2000 y contiene un procedimiento de homologación aplicable a todos los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de la misma. En definitiva, la ley incluye una regulación general, ya que va dirigida a una pluralidad de destinatarios, de personas con derechos e intereses legítimos que incidan sobre espacios a los que sean aplicables un régimen especial de protección, por estar incluidos en la Red de áreas protegidas de Extremadura (especialmente, la Red Natura 2000); y una regulación abstracta, de posible repetición en otros supuestos.

En el caso de que el Tribunal entendiera que estamos ante una ley singular, la representación de los propietarios alega que la ley cuestionada obedece a una justificación objetiva, razonable y proporcionada para resolver la situación excepcional que describe, siendo esencial que, en un sistema democrático avanzado, la legislación sea interpretada de forma acorde a las necesidades que la sociedad demande. Al respecto, se aportan datos sobre la importancia de la Red Natura 2000 en Extremadura, de forma que no cabe concluir, conforme a la doctrina de este Tribunal, que la Ley 9/2011 resultara incomprensible a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución. Se considera que la intervención del legislador se ha hecho en este caso necesaria, ante los insuficientes instrumentos ordinarios de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad.

La reforma introducida por la Ley 9/2011 no convalida ni purga directamente la nulidad del PIR ni se dicta con esa finalidad, sino que aspira a

producir un efecto más general que el de permitir la convalidación de los citados instrumentos anulados –incluso más amplio que el de permitir la homologación de los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística en general–. La ley 9/2011 apuesta por un modelo *pro futuro* sobre la clasificación urbanística de los espacios que forman parte de la Red Natura 2000, respetuoso con el reparto competencial que ordena la Constitución.

Por consiguiente, con base en la STC 231/2015, de 5 de noviembre, ningún ataque a la “reserva de jurisdicción” o al derecho a la tutela judicial efectiva se produce cuando el legislador altera las normas que Jueces y Tribunales deben aplicar en los procesos pendientes. El derecho a la tutela judicial efectiva no impide que el legislador modifique las normas que sirvan para el enjuiciamiento de la legalidad de un acto cuya inaplicación o anulación se pretende en un proceso todavía no finalizado (convalidación legislativa *sub iudice*).

Si los órganos jurisdiccionales hubieran llevado a cabo una interpretación coordinada y sistemática de la LSOTEX, del TRLS 2008 y de la Ley 42/2007, podría pensarse, incluso, que la aclaración llevada a cabo por el legislador de la LSOTEX, por medio de la Ley 9/2011, habría sido innecesaria. Sostiene que la interpretación de que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no determina por sí sola la clasificación como suelo no urbanizable ya se desprendía de otros preceptos de la propia LSOTEX, por ejemplo, el art. 60 que, al regular los proyectos de interés regional, permite que estos sean emplazados en “cualquier clase de suelo” (por tanto urbanizable o no urbanizable).

Finaliza su escrito de alegaciones argumentando que, estando pendiente de ejecución la Sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y discutiéndose si es o no posible aquella ejecución, no procede alegar que la Ley 9/2011 haya sido dictada para eludir el cumplimiento de la citada sentencia, por lo que la Sala promotora incurre en una contradicción lógica al hacer esta afirmación.

13. El 29 de julio de 2019 presentó su escrito de alegaciones la entidad “Marina Isla de Valdecañas, S.A.” en las que expone, en síntesis, lo siguiente:

a) El planteamiento de la cuestión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en la vertiente del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales porque, cuando se plantea, el procedimiento judicial estaba suspendido a la espera de que se aclarara si era posible la ejecución de la Sentencia de 9 de marzo de 2011. Dado que no ha recaído resolución en el incidente de ejecución, la Sala promotora está ignorando la suspensión que ella misma había acordado.

b) En cuanto al fondo, la representación procesal de la mercantil alega que la premisa de la que parte la Sala –la inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 necesariamente implica su clasificación como no urbanizables de protección especial– carece de todo fundamento. Considera que si esa hubiera sido la voluntad del legislador, se habría dicho expresamente. Pone en conexión el artículo 21.2 a) del vigente TRLSRU con el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, sobre la que recayó la STC 164/2001, de 11 de julio, en la que se dijo que “la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un ‘régimen de especial protección’ sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable”.

Al regular la Red Natura 2000, la Ley 42/2007 tampoco impide la transformación urbanística de los terrenos afectados a ella. En primer lugar, no lo excluye expresamente, pero, además, el artículo 42.2 dispone que las medidas de protección de dicha Red serán las que el Estado y las comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación. Por su parte, el artículo 46.4 de dicha Ley exige que cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a las especies y hábitats de la Red, deberá ser objeto de evaluación, de lo que se deduce que tales proyectos son posibles en terrenos de la Red Natura 2000 siempre que se evalúe su

impacto y se asegure que no perjudicará la integridad del espacio en cuestión.

En apoyo de su argumentación, cita la reciente sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 19 de junio de 2018, referida al Decreto 110/2015, de 19 de mayo, de la Junta de Extremadura, por el que se regula la Red Natura 2000 en aquella Comunidad Autónoma. En dicha resolución se rechazó el argumento de la asociación ecologista recurrente de que todo terreno de la Red Natura 2000 debe ser no urbanizable y lo hizo sin plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art.

11.3.1 b), párrafo segundo LSOTEX.

c) Acerca de la tacha de ley singular que se dirige contra la Ley 9/2011, aduce que, a 1 de marzo de 2019, el 48,85 por 100 del territorio extremeño está incluido en la Red Natura 2000, por lo que no se puede sostener racionalmente que una ley que regula en las mismas condiciones todos los terrenos de la Red sea singular porque puede afectar a un 0,007% de dichos terrenos (peso relativo de la “Isla de Valdecañas” en el conjunto de la Red en Extremadura). Se cita la STC 231/2015, de 5 de noviembre, para, acto seguido, negar que, en este caso, se den ninguno de los tipos de leyes singulares previstos en ella.

14. Con fecha 18 de octubre de 2019, tras haberse designado procurador de oficio conforme a la solicitud formulada, presentó su escrito de alegaciones la entidad ADENEX, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) La redacción dada al art. 11.3.1.b), párrafo segundo LSOTEX por la Ley 9/2011 y la disposición adicional única de esta Ley vulneraban los arts. 12.2.a) y 13.1 y 4 TRLS 2008, vigentes al momento de aprobarse, normas de carácter básico que han de ser respetadas. La sustitución de dicho texto refundido por el TRLSRU de 2015 no ha modificado dicha vulneración, que se mantiene con el nuevo texto.

El párrafo introducido admite la transformación en urbanos de suelos

declarados como protegidos por sus valores ambientales y que integran la Red de áreas protegidas de Extremadura, esto es, todos los espacios naturales contemplados en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura, entre los que se incluyen, tanto los espacios protegidos *stricto sensu* según la mencionada ley, como los incorporados a la Red Natura 2000 europea. Solo se exceptúa el caso de que el plan de ordenación de los recursos naturales del sitio declare expresamente dicha incompatibilidad.

El TRLS 2008, tras definir en el art. 12.2.a) el suelo que debe estar en situación rural, establece en su art. 13.1 que el mismo solo podrá estar destinado a los usos propios de dicha condición y que cualquier otro uso que no sea propio de su condición rural deberá ser excepcional y justificado por razón de interés público o social. De forma expresa, para los suelos incluidos en la Red Natura 2000, el párrafo segundo del art. 13.4 establece un mecanismo específico de protección de dicho suelo para impedir su conversión en urbanizable. La transformación en ciudad es una forma de excluir un suelo de dicha protección específica, pues mantener la capacidad ecológica de esos suelos para la protección de la biodiversidad no es compatible con la urbanización.

La inclusión de un espacio en la Red Natura 2000 presupone la existencia de valores ambientales dignos de protección conforme a la Directiva Hábitats, y por ende, el deber de las Administraciones de establecer medidas de conservación y restauración, tal y como hace la Ley 42/2007, en cuyo Capítulo III, denominado “Espacios protegidos Red Natura 2000”, califica dichos espacios como de “espacios protegidos”, para los cuales el art. 46 establece las diversas medidas de protección. Asimismo, el art. 2 de la Directiva Hábitats consagra los valores que deben protegerse, por lo que “se mire como se mire, la transformación de un suelo natural y protegido en urbano es todo lo contrario a una medida de preservación”, pues “no hay mayor alteración de un suelo natural que su conversión en urbano”.

Por tanto, la norma cuestionada es inconstitucional ya que, al establecer un régimen distinto al suelo rural protegido incorporado a la Red Natura 2000, en

lugar de mejorar su nivel de protección, hace lo contrario a lo exigido por la legislación estatal y europea.

b) En cuanto al procedimiento previsto en la disposición adicional única de la Ley 9/2011, la representación procesal de ADENEX sostiene que está diseñado única y específicamente para dar eficacia retroactiva a la modificación legal operada. Por tal razón, es igualmente inconstitucional en cuanto que invade las competencias del Estado, toda vez que su diseño obedece solo y exclusivamente a la finalidad de legalizar un único proyecto urbanístico.

Considera que, tanto la modificación del art. 11 LSOTEX, como la disposición adicional única de la Ley 9/2011, son una injerencia del poder legislativo en el poder judicial, con el único propósito de impedir el cumplimiento de una sentencia firme. La propia exposición de motivos de la ley admite que obedece a los pronunciamientos judiciales recientes, con el fin de aclarar y rectificar la interpretación en la que se apoya el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura para declarar la nulidad del Decreto 55/2007 y eludir así el cumplimiento de las sentencias. Bajo el pretexto de la aclaración, lo que hace es innovar, modificando el régimen de protección del suelo incluido en la Red Natura 2000, espacio protegido por el art. 42.1 de la Ley 42/2007.

Prosigue invocando el principio de división de poderes, que considera infringido porque la Junta de Extremadura, por vía de la Asamblea Legislativa regional, decide “reinterpretar la voluntad del legislador” de la forma que considera correcta, excediéndose de sus competencias, pues la facultad de interpretar las leyes corresponden al poder judicial. Añade que la disposición adicional única de la Ley 9/2011 afecta también a la intangibilidad de los fallos judiciales y al control judicial de la interdicción de la arbitrariedad, con cita de la STC 65/1990, de 5 de abril.

Pese a la justificación de que el cambio legal se hace “desde el más estricto respeto a la independencia judicial”, no le cabe duda de que esta

homologación, tramitada a los cuatro días de publicarse la Ley, solo halla su justificación en la necesidad de revestir de legalidad lo que se ha declarado como ilegal y precisamente antes de que se pronuncie el Tribunal Supremo. De la misma manera, la aprobación urgente de esta Ley 9/2011, a los veinte días de dictarse la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sólo se justifica por la necesidad de homologar y legalizar el PIR de la “Isla de Valdecañas” pues, de haberse pensado realmente con un carácter general y a futuro, lo lógico habría sido esperar al pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre el recurso de casación interpuesto contra aquella sentencia.

c) Por último, alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 CE, pues el único objetivo de la Ley 9/2011 es evitar la ejecución de la sentencia, mediante el correspondiente incidente de inejecutabilidad por razones legales, como así ha sucedido, al haberse instado dicho incidente por la Junta de Extremadura y estar actualmente pendiente de resolución.

Para terminar, la representación de ADENEX cita la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2003 (caso *Kyrtatos* contra Grecia) sobre unas licencias de edificación concedidas en terrenos protegidos por la legislación ambiental porque eran el hábitat de diversas especies. Las licencias fueron anuladas pero la resolución judicial no se ejecutó por considerar que los propietarios habían actuado de buena fe y la demolición era una medida extrema. El Tribunal concluyó que con ello se había infringido el art. 6 del Convenio de Roma y que el derecho a un recurso había sido ilusorio.

15. Mediante providencia de 12 de noviembre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

### *1. Objeto del proceso y pretensiones de las partes.*

a) La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ha promovido cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 11.3.1 b) párrafo segundo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura (en adelante, LSOTEX), en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo (en lo sucesivo, Ley 9/2011), y sobre la disposición adicional única de esta ley.

El art. 11 LSOTEX, bajo la rúbrica “suelo no urbanizable”, establece en su apartado 1 qué tipo de terrenos deberán adscribirse a esa clase de suelo, entre los que incluye aquellos en los que concurren valores “de carácter ambiental, natural [y] paisajístico” [letra b)]. Por su parte, el apartado 2 subdivide el suelo no urbanizable en las categorías de “común” y “protegido”. A continuación, el apartado 3, en el que se inserta el párrafo controvertido, desarrolla la última categoría, para disponer que el “suelo no urbanizable protegido” puede serlo por tres razones: i) de protección “ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno”; ii) de protección “estructural”; y iii) de protección “de infraestructuras y equipamientos”.

Respecto del primero de los tipos de protección citados se incluye el párrafo cuestionado, que dispone, en relación con los “terrenos que deban ser objeto de un régimen especial de protección por estar incluidos en la Red de áreas protegidas de Extremadura” lo siguiente:

“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.”

El preámbulo de la Ley 9/2011 destaca la importancia de que la normativa urbanística sea clara, razón por la que considera “urgente e imprescindible atajar inmediatamente las dudas que se planteen respecto de la voluntad real del

legislador en materia de ordenación territorial y urbanística, y medioambiental, aclarando sin dilación cuál es la regulación pretendida por las normas emanadas en la materia de la Asamblea de Extremadura”. Tales dudas habrían sido puestas de manifiesto por “los recientes pronunciamientos judiciales” que, si bien no identifica (como tampoco alude expresamente a la Red Natura 2000), considera que podrían generar “inestabilidades no deseadas, de enorme trascendencia para los diversos operadores y para los intereses de la región, apreciación que se suscita sin entrar a valorar los fallos contenidos en las sentencias, y desde el más estricto respeto a la independencia judicial”. Tales pronunciamientos –prosigue– “sugieren y fundamentan que la aplicación del art. 11 LSOTEX impide a los diferentes instrumentos de planeamiento reclasificar suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable, a los efectos de lograr su transformación”, cuando “la voluntad del legislador no pretendió seguir ese camino”. En tales términos, resumidamente expuestos, se justifica la introducción del nuevo párrafo que se ha reproducido más arriba.

Por su parte, la también cuestionada disposición adicional única (“homologación”) de la Ley 9/2011 presenta la siguiente redacción:

“1. Los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley podrán ser homologados a fin de que incorporen la declaración de su adecuación a preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura modificados tras su entrada en vigor por ésta u otras reformas anteriores.

2. La homologación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrá ser promovida en cualquier momento de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación urbanística podrá ser iniciado a instancia de los ayuntamientos mediante solicitud presentada ante la Dirección General competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

b) El procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación del territorio podrá ser iniciado de oficio por el Consejero competente en

materia de ordenación territorial y urbanística. En el caso de los Proyectos de Interés Regional de iniciativa particular será necesaria la previa solicitud por el promotor.

3. Iniciado el procedimiento de homologación, el órgano urbanístico y de ordenación del territorio competente acordará su sometimiento a información pública por plazo de quince días mediante la publicación de un anuncio de inicio del procedimiento de homologación en el Diario Oficial de Extremadura.

4. A la luz de las alegaciones que, en su caso, fueran formuladas, la administración promotora de las mismas se pronunciará sobre ellas y remitirá el expediente a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, que aprobará o desestimará la homologación del instrumento correspondiente.

5. El plazo máximo para notificar el acuerdo que ponga fin al procedimiento de homologación será de dos meses a contar desde su inicio o solicitud, transcurrido el cual sin que se hubiese notificado resolución expresa, la homologación se entenderá desestimada.

6. El instrumento de ordenación territorial o urbanística debidamente homologado será depositado en el registro administrativo habilitado por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

A continuación, el acuerdo de homologación será publicado en el Diario Oficial de Extremadura con indicación expresa de haberse procedido al depósito.”

El sentido de la norma transcrita, siguiendo también el preámbulo de la ley, es “coordinar definitivamente los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor a la redacción actual de la LSOTEX”, mediante “un sencillo y garantista procedimiento que permita a las diferentes administraciones competentes, si así lo desean y exclusivamente allí donde fuere necesario, homologar dichos instrumentos a la nueva redacción de la norma [en esencia, el nuevo párrafo para los terrenos de la Red Natura 2000], garantizando a partir de ese momento su adecuación a la legalidad vigente”.

b) El órgano judicial promotor de la cuestión considera, en primer lugar, que los preceptos transcritos podrían incurrir en inconstitucionalidad mediata o

indirecta, por ser contrarios a preceptos estatales dictados al amparo del art. 149.1, apartados 1º, 13º, 18º y 23º CE. El segundo motivo de inconstitucionalidad que aduce es que han sido aprobados para eludir el cumplimiento de las sentencias recaídas en el proceso de origen, por lo que infringen los arts. 24.1, 117 y 118 CE.

La Fiscal General del Estado aprecia un óbice de admisibilidad parcial respecto de los arts. 24.1, 117 y 118 CE. Subsidiariamente, interesa la estimación íntegra de la cuestión de inconstitucionalidad. La asociación “ADENEX” solicita directamente la estimación de la cuestión, al entender que concurren las vulneraciones constitucionales advertidas en el auto de planteamiento.

Por el contrario, la representación procesal de la entidad “Marina Isla de Valdecañas, S.A.” considera improcedente el planteamiento de la cuestión, toda vez que no se ha resuelto aún el incidente de ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011. En el mismo sentido, la representación de las comunidades de propietarios de los distintos complejos residenciales de la “Isla de Valdecañas”, en conexión con el argumento anterior, añade que el juicio de relevancia no ha sido realizado correctamente pues la validez de las resoluciones de homologación no depende de la constitucionalidad de la Ley 9/2011. En cuanto al fondo, ambas representaciones interesan la desestimación. Por último, tanto la Junta como la Asamblea de Extremadura, sin formular objeciones procesales, solicitan que la cuestión se desestime, por las razones de fondo que han sido detalladas en los antecedentes.

## *2. Óbice procesal alegado: Desestimación.*

Como cuestión previa, hemos de abordar el óbice procesal alegado por el Ministerio Fiscal y por dos de las partes personadas. En síntesis, la Fiscal General del Estado y las representaciones procesales de las comunidades de propietarios y de la sociedad promotora del “Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas” consideran

que, mientras no se decida sobre la posibilidad de ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011, resulta prematuro y, en consecuencia, no es procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Para resolver la problemática preliminar así planteada, es preciso determinar antes cuál sea el objeto sobre el que verse el proceso judicial del que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad y éste no es otro que el del acto administrativo de homologación de las actuaciones urbanísticas realizadas en los terrenos controvertidos. A este respecto, el citado acto de homologación se ampara en el procedimiento previsto en la disposición adicional única de la Ley 9/2011, por el que se declara la “correcta adecuación” del PIR promovido por “Marina Isla de Valdecañas, S.A.” a la nueva redacción del art. 11 LSOTEX introducida por aquella ley.

Por consiguiente, para enjuiciar la resolución de homologación es necesario despejar previamente las dudas que alberga el órgano judicial sobre la constitucionalidad de la Ley 9/2011. Es decir, los preceptos de la Ley 9/2011 sobre los que se plantean las dudas de constitucionalidad son aplicables y relevantes para la decisión del proceso (art. 35.2 LOTC). El órgano judicial debe saber si la homologación del PIR de referencia, fundamentado en los preceptos legales cuestionados, es conforme a la Constitución, para poder tomar, después, una decisión sobre la ejecución de la sentencia firme pronunciada. Habiéndose instado la inejecución por imposibilidad legal, precisamente a causa de la homologación actuada, lo que solicita el órgano judicial de este Tribunal es que determine si los preceptos de la Ley 9/2011 cuestionados, sobre la que aquella homologación se apoya, son conformes o no a la Constitución, para pronunciarse después sobre la ejecución de su sentencia.

En consecuencia, el óbice alegado, que se sustentaba en el afirmado carácter prematuro del planteamiento de la cuestión, debe ser desestimado.

### 3. Consideraciones previas.

Antes de entrar en el análisis de la cuestión de fondo suscitada, es necesario realizar algunas consideraciones previas:

a) En primer lugar, que la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura ha derogado la precedente LSOTEX, por lo que es aquella la que actualmente se halla en vigor. En esta norma legal ha desaparecido la previsión de transformación urbanística de los terrenos pertenecientes a la Red Ecológica Natura 2000, aquí controvertida.

Sin embargo, tratándose de una cuestión de inconstitucionalidad, la resolución de este tipo de procesos exige que, de conformidad con la doctrina de este Tribunal, nuestra atención se centre ahora en el análisis de la norma legal que era aplicable al proceso en el que surgió la duda de constitucionalidad y de cuya validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (por todas, STC 120/2018, de 31 de octubre, FJ 2). Tal norma es la LSOTEX de 2001, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, por lo que su derogación no afecta al presente proceso.

b) Por otra parte, también ha cambiado el parámetro de constitucionalidad aplicable para enjuiciar la duda competencial planteada. El Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo (en adelante, TRLS 2008), que era la norma estatal en vigor al tiempo de la Ley extremeña 9/2011, de 29 de marzo (con entrada en vigor el 31 del mismo mes), ha sido derogado con posterioridad por el Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre (disposición derogatoria única), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU).

Al respecto, debemos recordar que la doctrina del *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (por todas, STC 184/2011, de 23 de

noviembre, FJ 3, y las allí citadas), no resulta aplicable a las cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 4/2011, de 14 de febrero, FJ 3; 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 3; 86/2012, de 18 de abril, FJ 3, y 191/2012, de 29 de octubre, FJ 2). Por consiguiente, el contraste de los preceptos cuestionados de la norma legal objeto de este proceso constitucional deberá hacerse con el TRLS 2008. En todo caso, el contenido de los preceptos estatales que se dicen vulnerados, a saber, la delimitación del suelo rural y su régimen de utilización en las zonas de la Red Natura 2000, es coincidente en el TRLS 2008 y en el TRLSRU.

c) Por último, en lo concerniente a los reproches de inconstitucionalidad que plantea el órgano judicial, la parte dispositiva del auto de planteamiento achaca, de forma indistinta, todas las vulneraciones, tanto al texto del art. 11.3.1 b), párrafo segundo LSOTEX, en la redacción operada por la Ley 9/2011, como al procedimiento de homologación de la disposición adicional única de esta ley. Sin embargo, de su argumentación se desprende con claridad que, al procedimiento de homologación, no le atribuye ninguna infracción competencial, sino únicamente la posible vulneración de los arts. 24.1, 117 y 118 CE. Por tanto, en el enjuiciamiento de la citada disposición nos ceñiremos a la denuncia constitucional alegada.

#### *4. Art. 11.3.1 b), párrafo segundo LSOTEX. Estimación*

A) Comenzando nuestro análisis por el 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. Situaciones básicas del

suelo. (...)

2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como 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, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

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

a) Según la reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que se produzca aquella infracción constitucional será necesario, primero, que la norma estatal vulnerada por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, segundo, que la contradicción entre las

normas estatal y autonómica sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Los arts. 12.2 a) y 13.4 TRLS 2008 son formalmente básicos porque así lo establece la disposición final primera de dicho texto legal, que, de modo expreso, destaca que los arts. 12 (“situaciones básicas del suelo”) y 13 (“utilización del suelo rural”) son básicos en su integridad. También deben ser considerados básicos desde la perspectiva material, por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental (art. 149.1.23 CE), además de establecer condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo (art. 149.1.1 CE), específicamente sobre el rural. Así se desprende de nuestra doctrina sobre el alcance general de los títulos competenciales aplicables al urbanismo. A fin de evitar reiteraciones innecesarias, damos por reproducidos los FFJJ 4 y 5 de la STC 141/2014, de 11 de septiembre, así como el FJ 6 de la STC 57/2015, de 18 de marzo, en los que se expone la precitada doctrina.

El art. 12.2 a) TRLS 2008 prescribe que, “en todo caso”, estarán “en la situación de suelo rural”, con el efecto de quedar “preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización”, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación sectorial “de la naturaleza”. Esta exclusión del proceso urbanizador es una decisión del legislador estatal ambiental, que responde a la atribución a dichos terrenos de unos valores medioambientales que justifican un régimen de especial protección, lo cual, a su vez, responde al mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45.2 CE). Como ya declaró la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 14, los distintos regímenes de protección “traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas”, y por ello será “el titular de cada competencia [el legislador sectorial] a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección”. En este sentido, el legislador sectorial, al

amparo del art. 149.1.23 CE, puede graduar ese nivel de protección –permitiendo ciertas transformaciones urbanísticas– y puede no exigir una determinada y concreta clasificación, que corresponderá realizar al planificador territorial o urbanístico, imponiendo en todo caso la prevalencia de la planificación ambiental [arts. 2.f), 19.2 y 31.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad].

Desde la perspectiva de los usos posibles en los terrenos especialmente protegidos, el art. 13.4 TRLS 2008 refuerza el enfoque proteccionista cuando dispone que la utilización de los terrenos con valores ambientales “que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice”. Protección que alcanza aún mayor intensidad, si cabe, en el caso de los espacios naturales especialmente protegidos y los incluidos en la Red Natura 2000. En estos supuestos, la alteración de los citados espacios naturales, consistente en reducir su superficie total o excluir terrenos de los mismos, queda sujeta a tres requisitos: i) que se produzcan cambios que traigan causa de la evolución natural del espacio y sean de la suficiente entidad como para justificar la alteración; ii) que se demuestre científicamente que dichos cambios responden a la evolución natural del espacio; y iii) que la alteración se someta a información pública, que, en el caso de la Red Natura 2000, se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea, y la aceptación por ésta.

b) Visto el contenido de los preceptos de contraste invocados, debemos recordar que, respecto de la definición legal de suelo en situación rural que hace el art. 12.2 a) TRLS 2008, ya en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo [FFJJ 14 b) y 15 a)] y 164/2001, de 11 de julio (FJ 12), este Tribunal amparó la utilización por el Estado, *ex art.* 149.1.1 CE, de una concreta técnica urbanística –la clasificación tripartita del suelo– para garantizar la igualdad básica en el disfrute de la propiedad del suelo. Y se añadió “que esta clasificación no implica la

prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno”. Con posterioridad, la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2, avaló, con cobertura igualmente en el art. 149.1.1 CE, el abandono por el legislador estatal de la tradicional clasificación tripartita del suelo como premisa o presupuesto previo de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo y su reemplazo por la previsión únicamente de sus dos situaciones básicas: el suelo rural y el suelo urbanizado.

Por su parte, el mandato del art. 13.4 TRLS 2008, dirigido a preservar los valores del suelo en situación rural, se fundamenta en el art. 149.1.23 CE, en cuanto “entronca con el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no 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 debate se ha de centrar en si la norma autonómica incurre en insalvable contradicción con aquellas. Al respecto, los representantes procesales de la Asamblea y la Junta de Extremadura, así como los de la entidad promotora y las comunidades de propietarios del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” argumentan, en síntesis, que la normativa – nacional y europea– reguladora de la Red Natura 2000 no impone que los terrenos incluidos en ella queden necesariamente al margen de la transformación urbanística.

a) Pues bien, para nuestro enjuiciamiento debemos partir de que la Red Ecológica Europea Natura 2000 es un sistema coherente de protección compuesto por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). Dicha Red Ecológica, la mayor del mundo, es una creación del Derecho de la Unión Europea. Sin perjuicio de otros precedentes, surge con la aprobación del IV Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente 1987/1992 (Diario Oficial del día 7 de diciembre de 1987), al proponer la Comisión al Consejo la creación de una Red Ecológica Europea de Zonas Especiales de Conservación con la denominación de Red Natura 2000. Su desarrollo dio lugar a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats). El segundo

instrumento fundamental de la Red Natura 2000 es la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, hoy sustituida por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 (Directiva Aves). Ambas directivas están hoy incorporadas al Derecho español por la Ley 42/2007 (disposición final séptima).

A partir del momento en que, a instancia de las administraciones competentes (con carácter general, las comunidades autónomas en los espacios terrestres y el Estado en los espacios marinos, de acuerdo con los arts. 6 y 45 de la Ley 42/2007), un espacio queda incluido en la Red Natura 2000, la Ley 42/2007 impone que su gestión se guíe por la adopción de las medidas de conservación necesarias y apropiadas. En concreto, el art. 46 (“medidas de conservación de la Red Natura 2000”) reclama las medidas que respondan, en todo caso, a “las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas” (art. 46.1), entre las que se encuentra la elaboración y adopción de un plan o instrumento de gestión que incluya, al menos, “los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable” [art. 46.1.a)].

Incorporando los mandatos de las directivas europeas mencionadas anteriormente, la citada ley exige medidas para: i) “evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente ley” (art. 46.2); y ii) “evitar el deterioro, la contaminación y la fragmentación de los hábitats y las perturbaciones que afecten a las especies fuera de la Red Natura 2000, en la medida que estos

fenómenos tengan un efecto significativo sobre el estado de conservación de dichos hábitats y especies” (art. 46.3).

A mayor abundamiento, la propia Ley 42/2007 introduce una cautela respecto de las actuaciones que se pueden llevar a cabo en estos espacios o pueden afectar a los mismos. Así, “cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma [como sería el complejo turístico que origina la controversia del proceso *a quo*], pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio”; evaluación que tiene por objeto velar por que la actuación solamente pueda ser autorizada “tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión” (art. 46.4). Solamente la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden (cuya forma y naturaleza determina la propia ley), podría llegar a permitir el desarrollo de ciertas actuaciones que no cuenten con una evaluación positiva (arts. 46.5 y 6).

b) Por su parte, cuando el art. 12.2.a) TRLS 2008 dispone que está en la situación de suelo rural “[e]n todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación (...) de la naturaleza (...)” no deja lugar a dudas sobre su carácter imperativo. Del tenor literal de este precepto, en conexión con el reconocimiento de un alto valor ecológico a los terrenos Red Natura 2000 por la legislación –europea y nacional– de la naturaleza, se colige que los citados terrenos Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es,

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

Tal planteamiento se corrobora al conectar el art. 12.2 a) con el art. 13 TRLS 2008, que lleva por rúbrica “la utilización del suelo rural”, y cuyo apartado 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. Es más, no solo deben mantenerse como “excluidos” de su transformación por la actuación urbanística, sino que, dentro de la situación del suelo rural, deben ser encuadrados en la categoría de mayor nivel de protección [por imperativo de la legislación sectorial de la naturaleza a la que remite el art. 12.2.a) TRLS 2008], frente a la categoría residual o común [art. 12.2.b)].

De hecho, el propio legislador extremeño asume, como no puede ser de otro modo, el objetivo de dispensar la máxima protección a los terrenos integrados en la Red Natura 2000 en su Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura; y lo hace, entre otras medidas, priorizando el tipo de actividades que se pueden desarrollar en estas zonas, a saber: “los usos o actividades agrícolas, ganaderos y forestales que vinieron desarrollándose [de manera tradicional] en estos lugares, siempre y cuando no deterioren los hábitat, ni provoquen alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la declaración de las zonas” (art. 56 quáter 1).

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. Hay que tener en cuenta que el legislador estatal, en el TRLS 2008, ha venido a proporcionar una interpretación auténtica de lo que constituye la “transformación urbanística” estableciendo, en su art. 14, a), apartados 1 y 2 [vigente art. 7.1.a) del TRLSRU] un doble concepto de las actuaciones de

urbanización que, por su más profunda afectación al suelo, difieren sustancialmente de las “alteraciones” destinadas a la preservación de los suelos no urbanizables especialmente protegidos. El precitado apartado 1 dispone, a este respecto, que “las [actuaciones] de nueva urbanización... suponen el paso de un ámbito de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente...”, lo que pone de manifiesto que la actuación urbanística de transformación, lo que persigue, no es preservar, sino cambiar el destino de los suelos y destinarlos a su urbanización.

Podrá haber terrenos no integrados en la Red y que también tengan un alto valor ecológico –como es el caso de los espacios naturales protegidos–, pero indiscutiblemente los incluidos en aquella lo tienen en un grado superior al que se presupone a todo el suelo rural, razón por la que deben permanecer en una situación urbanística compatible con el régimen de especial protección derivado de la legislación sectorial ambiental.

En consecuencia, cuando en el art. 11 LSOTEX, titulado “suelo no urbanizable”, se introduce una regla especial para los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 con el fin de que puedan ser objeto de transformación urbanística, se contraviene lo dispuesto en el art. 12.2 a) TRLS 2008, en conexión con el art. 13.4 del mismo texto legal.

C) No enerva la conclusión anterior el que la norma autonómica supedite la transformación urbanística a que sea “compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental”.

De los preceptos básicos de contraste que se han expuesto se deducen claramente unas reglas mínimas que pueden sintetizarse así en lo siguiente: i) se debe preservar el suelo ambientalmente protegido de su transformación mediante

la urbanización; ii) se definen unas inclusiones en concepto de mínimos; iii) la utilización de los terrenos con valores ambientales protegidos por la ley queda supeditada imperativamente a preservar esos valores; y iv) solo son admisibles las alteraciones del estado natural de los terrenos protegidos si están expresamente autorizados por la legislación de protección aplicable. En suma, la regla general es la preservación, salvo las autorizaciones expresamente previstas en la legislación de protección

–europea, básica estatal y autonómica de desarrollo– sin que la legislación de desarrollo autonómica, ya sea en materia de protección de la naturaleza o dictada con fundamento en otro título competencial (como el urbanístico), pueda autorizar alteraciones del estado natural allí donde la europea y la básica estatal no lo contemplen. La norma autonómica cuestionada, al prever la transformación urbanística allí donde meramente lo permita la evaluación ambiental, es incompatible con las mencionadas reglas básicas.

La urbanización implica siempre una grave alteración –la ocupación de los terrenos por construcciones e instalaciones supone una reducción *de facto* de la superficie protegida– que, en el caso de los terrenos de la Red Natura 2000, por la especial protección que la propia comunidad autónoma les ha reconocido, con fundamento en la normativa europea y estatal, debe quedar condicionada a un supuesto muy concreto (evolución natural, científicamente demostrada) y un procedimiento exigente (trámite de información pública, remisión de la propuesta a la Comisión Europea y aceptación por ésta) según prevén los arts. 13.4 TRLS 2008 y 52 de la Ley 42/2007, normas de carácter básico que el párrafo cuestionado de la ley autonómica desvirtúa.

Tampoco podemos acoger el argumento que esgrime la representación del gobierno autonómico de que existen núcleos urbanos completos incluidos en el ámbito de una ZEPA, cuyo desarrollo y evolución debería permitirse. La lectura atenta del párrafo controvertido revela que su objeto no son los terrenos que, siendo ya urbanos, puedan quedar afectados por la Red, sino terrenos en “estado natural” –afirma el precepto– que, habiendo sido ya incluidos en la Red Natura 2000, justamente para preservar sus valores ecológicos, se permita que sean sometidos *ex novo* a un proceso de transformación urbanística, con lo que esto conlleva para dichos valores.

Por las razones anteriores, debemos declarar inconstitucional y nulo el art. 11.3.1 b), párrafo segundo LSOTEX, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, por resultar contrario a los arts. 12.2 a) y 13.4 TRLS 2008, con infracción de los arts. 149.1.1 y 23 CE. Esto hace innecesario que nos pronunciemos sobre el resto de vulneraciones constitucionales que han sido propuestas en relación con este precepto.

##### *5. Disposición adicional única de la Ley 9/2011. Desestimación.*

El órgano judicial cuestiona, asimismo, la disposición adicional única de Ley 9/2011 (“homologación”), que ha sido reproducida en el fundamento jurídico primero. De acuerdo con lo indicado en el fundamento jurídico tercero, letra c) de esta sentencia, a dicha disposición solo le imputa la posible infracción de los arts. 24.1, 117 y 118 CE, por lo que debemos circunscribir su análisis de constitucionalidad a esta vulneración.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura sostiene que el procedimiento de homologación es una vía de regularización del PIR “Marina Isla de Valdecañas”, que no tiene el carácter de disposición general, sino de ley singular prevista para un caso específico, cuya intención es eludir la ejecución de su Sentencia de 9 de marzo de 2011. Es decir, suscita explícitamente, a propósito de la norma legal

cuestionada, el problema de la conformidad de las leyes singulares con determinados preceptos constitucionales.

a) Debemos comenzar recordando la doctrina de este Tribunal sobre las leyes singulares, que no son, por este mero hecho, inconstitucionales, si bien, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución (por todas, STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Por ello, cuando la ley o la disposición con rango legal objeto del proceso es calificada como “ley singular” por alguna de las partes, antes que nada debe examinarse su naturaleza, pues una vez determinada ésta, estaremos en condiciones de pronunciarnos sobre las vulneraciones que se le reprochan (STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

En el examen de la naturaleza de la disposición impugnada debemos atender a los tipos de leyes singulares identificados por nuestra doctrina. En este sentido, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 señala: i) un primer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, “término este que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”, como era el supuesto analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio; ii) en segundo lugar, una ley también puede calificarse “de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida”, caso de la norma examinada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre; y iii) finalmente, pertenecen, asimismo, a este género “aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”, categoría en la que se encuadró, por ejemplo, el supuesto de la STC 203/2013, de 5 de diciembre.

b) Examinando, a la luz de los tipos expuestos, la disposición adicional única de la Ley 9/2011, en el fundamento jurídico primero ya constatábamos que el preámbulo justifica la norma en la conveniencia de que las administraciones competentes “si así lo desean y exclusivamente allí donde fuere necesario”

puedan homologar los instrumentos de ordenación a la nueva redacción de la LSOTEX “garantizando a partir de ese momento su adecuación a la legalidad vigente”.

Del tenor de la disposición controvertida interesa especialmente su apartado 1, en el que se delimita el alcance del procedimiento de homologación: i) su objeto son “los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley”; ii) el propósito es “que incorporen la declaración de su adecuación” a preceptos de la LSOTEX modificados tras su entrada en vigor; y iii) las modificaciones legales a las que se pueden declarar adecuados son las realizadas “por esta u otras reformas anteriores”. De hecho, la Resolución de 28 de julio de 2011 de la Comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura, no solo homologa el PIR “Marina Isla de Valdecañas” a la nueva redacción del art. 11 LSOTEX dada por la Ley 9/2011, sino también al posible objeto de un PIR que se incluyó en el art. 60.2 LSOTEX [nueva letra e)] mediante la Ley 9/2010, de 18 de octubre.

Los apartados siguientes de la disposición adicional única de la Ley 9/2011 concretan el resto de elementos del procedimiento: titular de la iniciativa (apartado 2); trámite de información pública (apartado 3); órgano competente para la aprobación (apartado 4); plazo máximo de resolución (apartado 5); y depósito en el registro administrativo correspondiente (apartado 6).

En vista de lo anterior, debemos concluir que no nos hallamos ante ninguno de los casos de ley singular identificados en nuestra jurisprudencia, por los argumentos que a continuación se exponen:

i) No es una norma autoaplicativa por cuanto regula un determinado procedimiento (objeto, trámites, órgano competente, plazos, etc.) con arreglo al cual se dictará el acto administrativo que corresponda, aprobando o no la homologación. Por tanto, la ley no contiene una actividad ejecutiva de aplicación al caso concreto. Será el órgano administrativo competente (en este caso, la Comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura) el que deba

aplicar la norma a cada caso que se le plantee, dictando la correspondiente resolución.

ii) Tampoco puede calificarse de singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida. Los legitimados para iniciar el procedimiento de homologación son los ayuntamientos (cualquiera del territorio autonómico) cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística [apartado 2 a)] y el consejero competente del gobierno regional cuando se trate de instrumentos de ordenación del territorio, aclarando la norma que, en el caso de los PIR de iniciativa particular

–como sería el caso del proceso *a quo*–, será necesaria la previa solicitud del promotor [apartado 2 b)]. Por tanto, se trata de una pluralidad de sujetos cuya identidad no ha sido el factor determinante en la configuración de la norma (STC 231/2015, FJ 3).

iii) Por último, respecto de los concretos instrumentos que pueden homologarse, la norma se refiere, en abstracto, a los de “ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley”, que podrán ser declarados conformes, si se aprueba la homologación, a los preceptos de la LSOTEX que hubieran sido modificados, sea por la Ley 9/2011 “u otras reformas anteriores”. A este respecto, se debe señalar que, antes de la Ley 9/2011, la LSOTEX ya había sido modificada por las Leyes 6/2002, de 27 de junio y 9/2010, de 18 de octubre (ley esta última a la que también se homologa el PIR “Marina Isla de Valdecañas”). Por tanto, no se trata de una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia con él (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10).

Así las cosas, debemos concluir que, más allá de un juicio de intenciones sobre los móviles del legislador autonómico, que no nos corresponde valorar (por todas, STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2) y de que los actos de homologación serán ilegítimos si son el resultado de la aplicación de preceptos considerados inconstitucionales y, por consiguiente, anulados por este Tribunal (en el mismo sentido, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 13), la disposición adicional única de la Ley 9/2011 no vulnera los arts. 24.1, 117 y 118 CE.

### **F A L L O**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la nación española, ha decidido:

1º Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019 y declarar que el art. 11.3.1.b), párrafo segundo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, es inconstitucional y nulo.

2º Desestimar la cuestión en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del

Estado”. Dada en Madrid, a trece de noviembre de

dos mil diecinueve.