

Imagen: Mathias Reding. Unsplash.

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIAL

Un supuesto peculiar de suspensión de la ejecución de sentencias urbanísticas que ordenan derribos: el caso del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas”

María Luisa Vilela Pascual
Doctora en Derecho por la Universidad de A Coruña
Abogada

Sumario

1. INTRODUCCIÓN. 2. DIFICULTAD PRÁCTICA EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS, PARTICULARMENTE LAS QUE ORDENAN UN DERRIBO CON AFECTACIÓN A INTERESES GENERALES DE ALTO RIESGO (URBANISMO Y MEDIOAMBIENTE). 3 REGLA GENERAL DE NO SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ARTÍCULO 105.1 DE LA LJCA SIN PERJUICIO, EN OTRO ÁMBITO, DE LA POSIBLE SUSPENSIÓN CAUTELAR CONSTITUCIONAL DE LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA RECURRIDA EN AMPARO SEGÚN EL ARTÍCULO 56.2 DE LA LOTC. 4. AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PLENO, DE 20 DE JUNIO DE 2023 Y AUTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA, SALA 3ª, SECC.1ª, DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2023, CONFIRMADO EN REPOSICIÓN POR EL DE 20 DE OCTUBRE DE 2023. 4.1 Auto del Tribunal Constitucional, Pleno, de 20 de junio de 2023. 4.1.1. Previo. 4.1.2. Pronunciamientos destacados en fase de ejecución en tanto causa inmediata al recurso de amparo. 4.1.3. Delimitación del objeto y solución ofrecida. 4.2. Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala 3ª, Secc.1ª, de 15 de septiembre de 2023, confirmado en reposición por el de 20 de octubre de 2023. 5. CONSIDERACIONES.

Resumen

Desde una perspectiva eminentemente práctica se analiza en este artículo la solución cautelar dada por el Tribunal Constitucional en relación con el complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” que, aquejado de demolición total por sentencia firme, hoy día recurrida en amparo, carece actualmente de eficacia práctica tras más de quince años de conflicto jurisdiccional. Previo abundar en el caso concreto se pone el foco en la dificultad que continua suscitando la ejecución urbanística de derribos, particularmente cuando intereses generales de alto riesgo se ven comprometidos (urbanismos y medioambiente) e incidiendo que no puede ello impedir la regla general jurisdiccional de “no suspensión”, a salvo, y en el contexto del caso analizado, la posible suspensión cautelar constitucional de la ejecución de la sentencia recurrida en amparo.

Se cuestiona finalmente, en términos generales, si procedimientos urbanísticos que tan dilatados en el tiempo permiten materializar la construcción, obedecen a la tutela judicial efectiva y al procedimiento sin dilaciones indebidas que nuestra Constitución garantiza, y ello con independencia de los diferentes conflictos jurisdiccionales que un mismo procedimiento pueda suscitar.

Abstract

From an eminently practical perspective, this article analyzes the precautionary solution given by the Constitutional Court in relation to the tourist complex of the “Isla de Valdecañas” which, suffering from total demolition by final ruling, currently appealed for protection, currently lacks effectiveness practice after more than fifteen years of jurisdictional conflict. After elaborating on the specific case, the focus is placed on the difficulty that the urban planning execution of demolitions continues to cause, particularly when general high-risk interest are compromised (urban planning and the environment) and emphasizing that this can not prevent the general jurisdictional rule of “no suspensión”, except, and in the context of the case analyzed, the possible constitutional precautionary suspension of the execution of the sentence appealed in amparo. Finally, it is questioned, in general terms, whether urban planning procedures that are so long in time that allow the construction to materialize, obey the effective judicial protection and the procedure without undue delays that our Constitution guarantees, and this regardless of the different jurisdictional conflicts that a same procedure may arise.

Palabras Clave

Ejecución urbanística de derribos, regla general jurisdiccional de no suspensión, suspensión cautelar constitucional en amparo.

Keywords

Urban execution of demolitions, general jurisdictional rule of non-suspension, constitutional precautionary suspension in amparo.

1. INTRODUCCIÓN

Intereso poner el foco de atención en la ejecución de sentencias contencioso-administrativas que ordenan derribos para incidir en la complejidad y dificultad que dicha materia entraña en la práctica habitual, particularmente cuando intereses generales de alto riesgo se ven comprometidos como urbanismo y medioambiente. Problemática que, si cabe, no hace más que prolongarse en el tiempo cuando la parte perjudicada por la demolición acude ante el Tribunal Constitucional en recurso de amparo solicitando la suspensión cautelar de los efectos de la sentencia impugnada.

En este contexto es mi intención analizar la casuística de un supuesto de ejecución urbanística verdaderamente conflictivo.

Se trata de la construcción del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” que, aquejado de demolición total por sentencia del Tribunal Supremo [STS nº 162/2022, Sala 3ª, Secc.5ª, de 9 de febrero (Rc. Casación nº 7128/2020) ECLI:ES:TS:2022:481] carece hoy día de eficacia práctica y ello con motivo de la adopción de medida cautelar de suspensión constitucional adoptada en el recurso de amparo que fue interpuesto contra aquella. Conflicto que, dado el devenir de los acontecimientos, pudiera todavía no estar concluido.

Sin embargo y, previo abundar en el citado supuesto, considero obligado recordar de manera sucinta sobre la dificultad que entraña la ejecución contencioso-administrativa de derribo, ahora bien, sin que ello suponga óbice alguno a la obligación legal jurisdiccional de “no suspensión de la ejecución”, y ello, sin perjuicio desde otro ámbito de la posible suspensión cautelar constitucional de los efectos de una sentencia de derribo cuando es objeto de un recurso de amparo.

Pues bien, estos mimbres me permitirán descender al caso del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” en el que se pone el foco.

A tal fin me haré valer de los pronunciamientos judiciales que recientemente han sido dictados en el ámbito constitucional y jurisdiccional contencioso-administrativo sobre dicho supuesto (respectivamente, Auto del Tribunal Constitucional, Pleno, de 20 de junio de 2023, de adopción de medida cautelar de suspensión en parte de derribo y Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 de septiembre de 2023, de ejecución de lo no afectado por la suspensión cautelar constitucional, confirmado en reposición por el de 20 de octubre de 2023).

Continúo en la línea apuntada.

2. DIFICULTAD PRÁCTICA EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS, PARTICULARMENTE LAS QUE ORDENAN UN DERRIBO CON AFECTACIÓN A INTERESES GENERALES DE ALTO RIESGO (URBANISMO Y MEDIOAMBIENTE)

Comienzo con una obviedad y es que la ejecución se inserta en el marco de la constitucionalidad configurándose como una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 24.1 de la Constitución Española (en adelante, CE) y como pieza indispensable del propio Estado de Derecho.

No obstante es lo cierto que abundan todavía en la práctica habitual los supuestos en los que lograr el efectivo cumplimiento de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales se convierte en una compleja tarea, máxime en aquellas ejecuciones contencioso-administrativas en las que se ven afectados intereses generales de alto riesgo (urbanismo, medioambiente) en donde las incidencias, sin duda, se agravan notablemente.

Dicho lo anterior cuestiono ¿por qué esta tesitura? a lo que bien podría responderse que en la mayoría de las ocasiones es debido, y entiéndase esto en términos generales, a los intereses políticos y económicos urbanísticos, no exentos de corruptelas¹.

Resultan significativas al respecto las palabras del profesor Ángel MENÉNDEZ REXACH² quien al reflexionar sobre el concepto de “*corrupción (urbanística)*” considera que “... la clave de la corrupción está en la posibilidad de obtener un lucro desorbitado con muy poco esfuerzo y en muy poco tiempo (por obra y gracia de la varita mágica del plan)”; también cuando Tomás Ramón FERNÁNDEZ³ afirma que “(...) el urbanismo es un sector extraordinariamente conflictivo. Se mueve en él mucho dinero, lo que hace entrar en juego muchos y muy poderosos intereses, incluidos por supuesto y muy en primer término además los políticos, como acreditan clamorosamente los episodios de corrupción que con más frecuencia de lo tolerable saltan a las páginas de los periódicos”.

Corruptela urbanística que, sea dicho de paso, en España es uno de los países donde más abunda, convirtiéndose en un problema real en nuestra sociedad⁴.

Ahora bien, intereses espurios y corruptelas aparte, incido en un hecho notorio y es que la conflictividad de la ejecución urbanística de derribos se agrava cuando intereses generales de alto riesgo urbanismo y medioambiente se ven comprometidos. Ciertamente, como se sabe, son intereses inevitablemente interrelacionados cuyo estudio conjunto deviene obligado⁵, y ello debido (i) por un lado, en la creciente importancia que de la

protección al medio ambiente ha venido dando la normativa estatal (obligada a su vez por la normativa comunitaria -que hizo del mismo uno de los bastiones de su política-) así como la normativa autonómica; y (ii) por otro lado, en la creciente preocupación social cada vez más concienciada con la materia que, cobrando una protección efectiva a través del urbanismo, ha dado paso al urbanismo sostenible⁶.

Sentado lo anterior y reparando en el caso concreto de la ejecución urbanística de derribo total que pende sobre el complejo turístico de la “Isla de Valdecañas”, la afectación a intereses generales de alto riesgo y de especial protección en este supuesto es indudable.

Hay que recordar que desde sus orígenes el proyecto suscitó dudas de legalidad y la cuestión de fondo en sede jurisdiccional inicial no fue otra que la reclasificación y ordenación acordada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de unos terrenos situados en unas zonas de especial protección medioambiental que hizo preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección, incompatible por tanto con la urbanización; y resultando concluso el proceso inicial seguido con la declaración de su nulidad y ordenación de la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación del citado proyecto⁷.

¹ Puede verse Lozano Cutanda, B. (2007), “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el derecho administrativo”, Revista de Administración Pública, nº 172, Madrid, págs. 339-361. Cruz Alli Aranguren, J. (2010), “La corrupción mal endémico del urbanismo español”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 257, Madrid, págs.89-115.

² Menéndez Rexach, Á. (2008), “El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva ley del suelo y otras normas estatales recientes”, El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, Reus, 2008, T.I, págs. 542-543.

³ Fernández, T.R. (2013), “Proceso contencioso-administrativo y urbanismo: semejanzas y diferencias de los casos francés y español”, Revista de Urbanismo y Edificación, Aranzadi nº 29, pág. 87. Puede verse también del mismo autor, “De nuevo sobre la ejecución de sentencias contencioso-administrativas”, Revista de Administración Pública nº 84, 1977, págs. 263-278.

⁴ Jimeénez F. (2009), “Building boom and political corruption in Spain,” South European Society and Politics, VI.14, pág.263.

⁵ Puede verse del Olmo Alonso, J. (2008), “Urbanismo y Medio Ambiente: dos realidades jurídicas inseparables”, en El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA, Reus, T.II, págs. 429-486.

⁶ Con propuesta de un modelo de ciudad compacta. A modo de ejemplo, se hace cita a la STS de 10.07.2012 (RC 2483/2009) en virtud de la cual se anula el plan parcial del sector “El Castillo” por no justificar los motivos por los que se sitúa este sector en una zona muy alejada del núcleo urbano de Villanueva de la Cañada (periferia de la Comunidad Autónoma de Madrid) pese a estar dicho sector previsto junto a otra serie de urbanizaciones residenciales comunes en la sierra madrileña.

Llegados a este punto retomo la reflexión inicial acerca de la dificultad y complejidad que entraña la ejecución urbanística de derribos para incidir en que ello no puede ser óbice a su no suspensión o inexecución (excepto supuestos imposibilitadores) según el artículo 105.1 de la LJCA que a continuación recordamos y que, a su vez, pondré en conexión con la tutela cautelar de suspensión en un recurso de amparo, lo que me permitirá efectuar una particular mención al Auto del Tribunal Constitucional, Pleno, de 20 de junio de 2023 de adopción de la medida cautelar de suspensión en parte de la demolición del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas”.

3. REGLA GENERAL DE NO SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ART. 105.1 DE LA LJCA SIN PERJUICIO, EN OTRO ÁMBITO, DE LA POSIBLE SUSPENSIÓN CAUTELAR CONSTITUCIONAL DE LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA RECURRIDA EN AMPARO SEGÚN EL ARTÍCULO 56.2 DE LA LOTC

No hay duda que las sentencias firmes⁸ en clara sintonía con su invariabilidad e intangibilidad⁹ han de cumplirse bajo el preceptivo control judicial que opera sobre la legalidad administrativa. En palabras del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁰ “(...) un sistema de tutela judicial efectiva (artículo 24 de la CE) no es solo un sistema que permita abrir los procesos y en cuyo seno se produzcan sentencias ponderadas y sa-

bias. Estas sentencias tienen también que ser efectivas en ellas mismas, y por tanto, deben necesariamente, ejecutarse”. Las dificultades prácticas por tanto no pueden frustrar el derecho fundamental a la ejecución de sentencias. Expuesto lo anterior y circunscritos al contexto de la ley jurisdiccional contencioso-administrativa el artículo 105.1 es el que previene a la regla general de la ejecución y, consecuentemente con ello, su no suspensión al establecer que “no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inexecución total o parcial del fallo”¹¹, sin perjuicio no obstante a excepción de la regla general de ejecución de los supuestos imposibilitadores del artículo 105.2 de la LJCA (a salvo también en otro ámbito los supuestos de ejecución provisional).

Ahora bien, la citada regla general de “no suspensión de la ejecución en el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo” intereso ponerlo en conexión, desde otro ámbito, con la posible suspensión de la ejecución con motivo de la adopción de una medida cautelar en un recurso de amparo.

En efecto, al hilo de esto último hay que tener en cuenta que el artículo 56 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) tras exponer en su apartado 1) la regla general de no suspensión de los efectos del acto o sentencia impugnados en un recurso de amparo¹² establece en su apartado 2) lo siguiente:

“Cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del art. 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades públicas de otra persona”.

Suspensión cautelar, la prevista en el precepto citado de la LOTC que no obstante, ha de configurarse como medida provisional con carácter excepcional cuya aplicación ha de ser restrictiva¹³.

Refiero a continuación al Auto del Tribunal Constitucional, Pleno, de 20 de junio de 2023 que acuerda, según las previsiones del precitado artículo 56.2 de la LOTC, la suspensión cautelar en parte de la demolición del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” así como al Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 15 de septiembre de 2023, que acuerda la ejecución de la parte de la construcción del

complejo no afectado por la suspensión cautelar constitucional, confirmado en reposición por el posterior auto de 20 de octubre de 2023.

4. AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PLENO, DE 20 DE JUNIO DE 2023 Y AUTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA, SALA 3ª, SECC.1ª, DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2023, CONFIRMADO EN REPOSICIÓN POR EL DE 20 DE OCTUBRE DE 2023

4.1. Auto del Tribunal Constitucional, Pleno, de 20 de junio de 2023

4.1.1. Previo

Dejando al margen la fase declarativa seguida en el proceso jurisdiccional contencioso-administrativo en el caso objeto de análisis, se hará especial mención en primer lugar a la fase de ejecución a través de los pronunciamientos judiciales más destacados, y ello en tanto causa inmediata al recurso de amparo en el que se adopta la medida cautelar constitucional que se analizará¹⁴.

⁸ La firmeza constituye un presupuesto del derecho fundamental a la ejecución de las sentencias.

⁹ La invariabilidad se integra dentro del derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos. La intangibilidad constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva resultando predicable de todas las resoluciones judiciales (con independencia de su firmeza); consistente la misma en la imposibilidad de modificar cualquier resolución judicial una vez emitida (a salvo quedan los recursos que, en su caso, pudieran interponerse frente a las mismas). Vertiente ésta del derecho a la tutela judicial efectiva conectada no sólo con el derecho a la ejecución de las sentencias y resoluciones judiciales, sino también con el principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 de la CE, así como el deseo de pacificación jurídica propia de todo proceso judicial (en similares términos, entre otras, STC 53/2007)

¹⁰ García de Enterría, E. (2001), “Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas”, Documentación Administrativa nº 209, enero-abril, 1987, pág. 10. Véase también González Pérez, J. El derecho a la tutela jurisdiccional, Civitas, 3ªEd, págs.337-348.

¹¹ Constituye la actual LJCA un salto cualitativo respecto a la anterior LJJC56, recuérdese lo contrario que resultaba su artículo 105 en virtud del cual se habilitaba al Consejo de Ministros para acordar la “suspensión del cumplimiento total o parcial de fallo por el plazo que se marque” así como la “inejecución en absoluto total o parcial del mismo fallo”. Posibilidades ahora no permitidas por el actual art. 105LJCA. Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ya se había eliminado la potestad gubernativa de suspensión de inexecución de sentencias, permitiendo la expropiación de derechos reconocidos por éstas frente a la Administración.

¹² En línea con la necesidad de preservar el interés general así como la garantía de la efectividad de las decisiones de los poderes públicos y del aseguramiento de la ejecución de las resoluciones dictadas exclusivamente por jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que establece el artículo 117.3 de la CE

¹³ Entre otros, AATC 143/1992, de 25 de mayo; 284/1995, de 25 de agosto; 50/1996, de 26 de febrero; 219/1996, de 22 de julio; 206/2000, de 18 de diciembre; 21/2002, de 25 de febrero.

⁷ Conviene recordar que fue objeto de impugnación el Decreto 55/2007, de 10 de abril que aprobó el plan de interés regional (PIR) “Isla de Valdecañas” consistente en la reclasificación y ordenación de terrenos protegidos donde se pretendía llevar a cabo la edificación. El objeto del proyecto era la construcción del 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, integrada en la zona de especial protección de aves ES000329, denominada Embalse de Valdecañas, así como en una masa de agua declarada lugar de importancia comunitaria ES4320068 Márgenes de Valdecañas. Siendo la finalidad la construcción de dos hoteles de 150 habitaciones, 250 bungalós, 310 viviendas unifamiliares y cinco viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además, se instalarían equipamientos deportivos y de ocio, consistentes en un campo de golf de dieciocho 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 1800 metros, planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y dique para la formación de una playa artificial. En la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 se argumenta fundamentalmente en relación con la nulidad del proyecto el hecho que los terrenos sometidos a un régimen de especial protección medioambiental no podían ser reclasificados como suelo urbanizable, declarando la nulidad del Decreto por no ajustarse al ordenamiento jurídico y siendo ordenada la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación del proyecto.

4.1.2. Pronunciamentos destacados en fase de ejecución en tanto causa inmediata al recurso de amparo

-El auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala 3ª, Secc. 1ª, de 30 de junio de 2020, en incidente de ejecución de las sentencias 195/2011 y 196/2011, de 9 de marzo de la Sala 3ª del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (que declararon 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 complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas).

En la citada resolución el tribunal moduló la ejecución de las sentencias a fin de compensar los efectos negativos que la ejecución de aquellas en sus propios términos conllevaría declarada la imposibilidad material parcial y determinar la forma en que se ejecutarían¹⁵; suponía la demolición de todo lo que se encontraba en fase de estructura o no estaba terminado y en funcionamiento, con el consiguiente mantenimiento

de las edificaciones e instalaciones construidas y en funcionamiento; resolución que fue objeto de recurso de casación.

-El auto de 6 de mayo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de admisión del recurso de casación interpuesto contra los precitados autos, considerando que presentaba interés casacional objetivo.

-La sentencia 162/2022, de 9 de febrero dictada por la Secc.5ª, Sala 3ª del Tribunal Supremo estimó el recurso de casación que, siendo objeto de un incidente de nulidad de actuaciones, fue desestimado por auto de 8 de abril de 2022; en esta resolución fue ordenada la demolición de todo lo construido y en funcionamiento en el complejo turístico¹⁶.

-La referida sentencia fue impugnada en virtud de tres recursos de amparo¹⁷, siendo dictado auto del Tribunal Constitucional de admisión del recurso el 16 de noviembre de 2022 y con motivo de la petición inicial de suspensión cau-

telar de su ejecución fue acordada por auto de Pleno, de 20 de junio de 2023 al que seguidamente referimos.

Continúo con la resolución constitucional citada adoptada en la pieza cautelar, anteponiendo que la decisión no fue unánime contando la misma con cinco votos particulares.

El citado Auto del Tribunal Constitucional, Pleno, de 20 de junio de 2023 fue dictado en el recurso de amparo nº 3868/2022 promovido por la Junta de Extremadura contra la sentencia nº 162/2022, de 9 de febrero, Sala 3ª, Secc.5ª del Tribunal Supremo (Rc. Casación nº 7128/2020) y contra el auto de 8 de abril de 2022, de inadmisión a trámite del incidente de nulidad de actuaciones contra aquella.

4.1.3. Delimitación del objeto y solución ofrecida

Se trata de una resolución de suspensión cautelar constitucional de los efectos de la citada sentencia del Tribunal Supremo que ordenaba la total demolición del complejo turístico de la "Isla de Valdecañas"; ahora bien, quiero incidir en que la suspensión cautelar constitucional lo

fue tan solo respecto a la orden judicial de derribo de las edificaciones construidas y en funcionamiento en el citado complejo y ello porque la orden judicial que acordó su demolición no fue cuestionada en el procedimiento constitucional (en estos términos el auto que nos ocupa de 20 de junio de 2023)¹⁸. Lo dicho no obstante, no es óbice para su conciliación -en otro ámbito- con la orden jurisdiccional contencioso-administrativa dictada posteriormente que ordena continuar con la ejecución no afectada por la suspensión constitucional.

Pues bien, delimitado el objeto de la medida y en relación a la argumentación efectuada por el tribunal basta destacar que, estando a las previsiones del artículo 56.2 de la LOTC fue acordada la adopción de la suspensión cautelar interesada según la pretensión de la parte que promovió la solicitud esto es, la Junta de Extremadura (y en igual sentido las partes personadas en los mismos términos).

En efecto, el tribunal tras recordar la regla general de "no suspensión de los efectos del acto o sentencia impugnada en amparo" del artículo 56.1 de la LOTC y la excepción que a dicha regla

¹⁴ Recuerda el Auto de adopción de suspensión cautelar en su FJ 3 lo siguiente "el procedimiento de ejecución que dio lugar al recurso de amparo es el relativo a las sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que declararon la nulidad del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura que aprobó definitivamente el Proyecto de Interés Regional relativo al complejo de la "Isla de Valdecañas"; en dicho procedimiento de ejecución la Sala 3ª del TSJ de Extremadura declaró la imposibilidad formal de ejecutar las referidas sentencias, acordando su ejecución material parcial, lo que implicaba el mantenimiento de las edificaciones e instalaciones que estuvieran construidas y en funcionamiento en ese momento, así como la demolición de todo lo que se encontraba en fase de estructura o no estaba terminado y en funcionamiento; lo que revisado en casación fue ordenado por STS la reposición de los terrenos a su estado original y la completa demolición de lo construido (...)"

¹⁵ EL citado auto de 30 de junio de 2020, FD 12ª.1, relativo a "Pronunciamentos judiciales sobre ejecución de sentencia", dice en relación al Auto del TSJ de Galicia de 08.02.2019 que: "acabamos de mencionar que el auto homologa acuerdos alcanzados en un procedimiento de mediación, pero consideramos que algunos fundamentos son igualmente aplicables a un supuesto como el presente donde el Tribunal modula la ejecución de las sentencias a fin de compensar los efectos negativos que la ejecución de las sentencias en sus propios términos conllevaría". En dicha resolución se justificó la decisión, en suma, ponderando, que la debida protección del medioambiente estaba garantizada, con el argumento de que las edificaciones y usos que se mantienen en la isla de Valdecañas -uno de los dos hoteles de 150 habitaciones proyectados y 185 de las 565 residencias que se tenía previsto construir- constituyen un uso permitido que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión, siempre que se adopten todas las medidas de conservación necesarias que protejan el espacio Red Natura 2000, las cuales deberán recogerse en el programa o plan que la Junta de Extremadura. Se incide, como un aspecto esencial de la decisión adoptada, en que lo acordado no vulnera el artículo 6 de 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, y que el mantenimiento de lo construido no causa perjuicio a la integridad de la zona de especial protección de aves. Por el contrario, se señala el impacto socioeconómico en la comarca que ha supuesto el complejo Marina Isla de Valdecañas, los graves perjuicios económicos para la hacienda pública que se producirían si se derribase todo lo edificado, la protección de terceros, el principio de seguridad jurídica y el tiempo transcurrido desde la interposición de los primeros procesos contencioso-administrativos en el año 2007 hasta la resolución del incidente en 2020..

¹⁶ La sentencia dictada por el tribunal supremo el 9 de febrero de 2022 acordó la reposición de los terrenos a su estado original y la demolición total de todo lo construido. Se desprende de la misma que el pronunciamiento de nulidad y reposición de los terrenos a la situación anterior tiene por objeto la restauración de la legalidad urbanística, que, en atención a la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia de la integración en la Red Natura 2000, impide la transformación urbanística. En consecuencia, la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas. La sentencia no aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición de lo construido y en funcionamiento. Lo acordado dejó sin efecto los autos del TSJ de Extremadura recurridos dictados el 30 de junio y 21 de septiembre de 2020.

¹⁷ Los tres recursos de amparo fueron promovidos por: (i) la Junta de Extremadura, (ii) las comunidades de propietarios del complejo y (iii) los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, con pretensión cautelar en todos ellos de suspensión de la ejecución de la decisión judicial objeto de recurso. No obstante lo dicho, admitida la pretensión cautelar interesada por la Junta de Extremadura (Rc. amparo nº 3868/2022) se acordó el archivo de la pieza separada de suspensión del recurso de amparo promovido por los otros promoventes por pérdida de objeto (autos de 20 de junio de 2023, del Tribunal Constitucional, Pleno, ATC 328/2023 y 329/2023).

¹⁸ Su FJ II.3 dice: "(...) la suspensión ahora solicitada deba entenderse referida exclusivamente a la orden judicial de derribo de la mencionadas edificaciones e instalaciones que estuviesen construidas y en funcionamiento, orden cuya paralización se solicita en tanto se resuelve el presente recurso de amparo. A tal extremo ha de limitarse el pronunciamiento de este tribunal ya que, por lo que hace al resto de las instalaciones del complejo que se encuentran en fase de estructura o no están terminadas y en funcionamiento, el mandato judicial de demolición no se ha cuestionado en este proceso de amparo y queda, por tanto, extramuros de nuestro enjuiciamiento".

general se establece en su apartado 2) (junto con la doctrina constitucional dictada al efecto) incide en la necesaria ponderación conjuntamente de las circunstancias relativas a que (i) la ejecución del acto o resolución impugnados produzcan un perjuicio que pudiera hacer perder al amparo su finalidad y que (ii) la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona.

Y así, no duda en poner de manifiesto desde un primer momento en su FJ3 lo siguiente: “(...) dado lo que se ordena es el derribo de todo lo ya construido y en funcionamiento en el complejo de Valdecañas no parece difícil apreciar los concretos perjuicios que se seguirían de cumplir inmediatamente el mandato judicial en lo referido a la demolición de las instalaciones ya construidas y en funcionamiento, si finalmente el amparo fuera estimado, ya que no sería posible devolver las cosas al ser y estado en que se hallaban antes de la ejecución”. También considera que debe ser tenido en cuenta y advierte al respecto que “(...) en relación con dichas instalaciones estamos ante un caso en el que la ejecución de la resolución judicial acarrearía perjuicios económicos difícilmente reparables por su entidad o por la irreversibilidad de las situaciones jurídicas que puedan producirse tanto para la Junta de Extremadura como para el resto de personas que han cuestionado ante este tribunal la sentencia dictada por el tribunal supremo”; (...) de modo que, continua exponiendo “(...) si se materializa la demolición se producirían situaciones irreversibles que provocarían un perjuicio difícilmente reparable no solo para la Junta de Extremadura sino también para los propietarios de las viviendas e instalaciones y para los ayuntamientos

afectados. Para todos ellos una eventual estimación del recurso de amparo se convertiría en meramente declarativa y tardía para el restablecimiento del derecho fundamental, puesto que la controvertida demolición de todo lo construido en el complejo ya se habría producido”.

Finalmente importa también dejar expuesto que la medida cautelar fue adoptada sin fijación alguna de caución por parte del tribunal, en tanto facultad potestativa del artículo 56.5 de la LOTC y justificando el tribunal su no fijación por lo siguiente: “(...) tanto por la índole del problema suscitado, atendido el carácter público de la entidad recurrente, que permite tener garantizado sin medidas especiales el cumplimiento, en su caso, de la obligación de demolición impuesta, como por la ausencia de parámetros de cuantificación de la fianza, dadas las limitaciones de cognición de la cuestión de fondo derivadas de la regulación del incidente de suspensión”.

4.2. Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala 3ª, Secc.1ª, de 15 de septiembre de 2023, confirmado en reposición por el de 20 de octubre de 2023

El citado Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura fue dictado en el incidente de ejecución definitiva nº 17/2014, Procedimiento Ordinario nº 753/2007.

Dicha resolución judicial acuerda continuar con la ejecución de los pronunciamientos no suspendidos por el Tribunal Constitucional en el precitado Auto de 20 de junio de 2023 y, consiguientemente con ello, con el derribo de todo lo que se encuentra en el complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” en fase de estructura o no esté terminado y en funcionamiento¹⁹; también

se acuerda la revegetación de bienes inmuebles en fase de estructura o a medio terminar y ello, según establece su parte dispositiva, en lo que particularmente importa respecto de la demolición de lo acordado, “de manera ordenada y programada con el menor perjuicio para el medioambiente dando lugar a la reposición del terreno a un estado que permite un proceso de regeneración de bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA”.

Tras ser impugnado dicho Auto en reposición, fue confirmado por el de 20 de octubre de 2023.

5. CONSIDERACIONES

Estimo incidir en que jurídicamente es exigible la adecuada defensa de intereses generales de alto riesgo como el urbanismo y el medioambiente de manera tal que no pueden quedar desamparados por la normativa ni por la jurisprudencia dictada en su aplicación. A pesar de ello y, recordando lo ya expuesto al inicio de este comentario, la realidad demuestra que la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, particularmente las que ordenan derribos, no es tarea fácil y en la práctica habitual continúan ofreciendo conflicto.

Dudas aparte sobre la eficacia del sistema ejecutorio en el citado contexto, es innegable que una sentencia firme revela la necesaria satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva y, consiguientemente con ello, su ejecución -al margen los supuestos legales imposibilitadores o, en otro ámbito, la adopción de medida cautelar de suspensión constitucional en un recurso de amparo-.

Sin embargo, además de la obligada tutela judicial en su vertiente del derecho a la ejecución resulta indudable el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas garantizado por el artículo 24.2 de la Constitución Española.

Cuestiono por tanto la pendencia tan duradera en el tiempo de los procedimientos contencioso-administrativos urbanísticos, que salvo adopción de medida cautelar que lo impida, se enquistan durante años permitiendo ello materializar una construcción que, habitualmente desde sus orígenes, alberga dudas de legalidad; claro ejemplo de ello es el caso analizado del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas”. Ciertamente, una decisión judicial sobre la legalidad de una edificación en general y, en particular la del citado complejo turístico, no puede demorarse más de quince años como ha acontecido en este supuesto. Es más, y sin ánimo de restar o reducir el preceptivo control judicial sobre este tipo de actuaciones, debiera considerarse la necesidad de evitar la dispersión de conflictos jurisdiccionales varios que, como en el caso analizado se han sucedido (con planteamiento incluso de cuestión de inconstitucionalidad por la Sala 3ª del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura contra la ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura²⁰).

De modo que, en evitación de situaciones tan extremas como la demolición total que pesa sobre una construcción de la envergadura del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” (a salvo la resolución de fondo sobre el recurso de amparo que todavía pende en la actualidad) considero una reflexión obligada predicable a todos los operadores jurídicos implicados a fin de reconsiderar, en suma, que la pendencia tan duradera en el tiempo de procedimientos urbanísticos no hace sino generar conflicto y difícil solución en la ejecución de una sentencia que, finalmente, acuerde demoler lo indebidamente construido.

¹⁹ En concreto en la Parte Dispositiva del citado auto en lo que respecta a la demolición establece: “Demolición de todo lo que se encuentra en fase de estructura o no está terminado y en funcionamiento. El segundo hotel planificado y el resto de viviendas que se iban a construir deben ser demolidas y/o no construidas. Las viviendas terminadas que sirven de oficina de la promotora y de piso piloto serán también demolidas, salvo que por razones de colindancia pudieran afectar a la seguridad de otras viviendas. También serán demolidas las instalaciones que no siendo imprescindibles para el funcionamiento de las edificaciones terminadas y en funcionamiento se encuentren en fase de estructura.

²⁰ Resulta clarificador al respecto lo expuesto en el voto particular formulado por el magistrado D. Juan Antonio Xiol Ríos y la magistrada D^a María Luisa Balaguer Callejón al ATC, Pleno, de 16 de noviembre, de admisión a trámite del recurso de amparo frente a la STS de 9 de febrero de 2022, cuando dice en el aptdo. II.7.(V): “(...) la ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura incorporó un nuevo apartado 3.1.b) en su artículo 11 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”. Por su parte, la disposición adicional única de la ley 9/2011, 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. Este procedimiento se siguió en relación con el proyecto de interés regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA y fue aprobada su homologación por resolución de la comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura de 28 de julio de 2011, que declaró el proyecto adecuado a la nueva redacción de la ley 15/2001. Esta resolución fue impugnada dando lugar al procedimiento ordinario núm. 1375-2011 tramitado por la Sala 3^a del TSJ de Extremadura, que planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra la citada ley 9/2011, de 29 de marzo, y que fue estimada por la STC 134/2019, de 13 de noviembre, que declaró inconstitucional y nulo el artículo 11.3.1.b) párrafo segundo de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción introducida por la ley 9/2011, de 29 de marzo, por infracción de la distribución constitucional de competencia”.