

## Extremadura: el final de un largo conflicto judicial sobre la protección de una ZEPA

FLOR ARIAS APARICIO

**SUMARIO:** 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La legislación de urgencia aprobada por la Junta de Extremadura. 2.2. La actividad reglamentaria gubernamental. 3. EJECUCIÓN. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 4.1. La situación judicial del asunto de la isla del embalse de Valdecañas. 4.2. Un nuevo pronunciamiento sobre los planes de gestión de las zonas protegidas. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

**RESUMEN:** La declaración de la demolición parcial del complejo turístico Marina Isla de Valdecañas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura pone fin a un largo proceso judicial dirigido a lograr la ejecución de las dos sentencias dictadas en 2011 por este Tribuna que anularon la actuación administrativa relativa a la urbanización de un espacio protegido. En este año de emergencia sanitaria, la actividad medioambiental de la Comunidad extremeña se ha caracterizado fundamentalmente por la continuidad de su política de fomento de las energías renovables y la eficiencia energética con el objetivo de cambiar los patrones de consumo energético.

**ABSTRACT:** The declaration of the partial demolition of the Marina Isla de Valdecañas tourist complex by the Court of Justice of Extremadura puts an end to a long judicial process aimed at achieving the execution of the two sentences handed down in 2011 by this Court that annulled the administrative action related to the development of a special protection area. In this year of

health emergency, the environmental activity of the Autonomous Community has been characterized fundamentally by the continuity of its policy of promoting renewable energies and energy efficiency with the aim of changing energy consumption patterns.

**PALABRAS CLAVE:** Energía renovable. Ahorro energético. Residuos. Planes de gestión. Ejecución de sentencia.

**KEYWORD:** Renewable energy. Energy saving. Waste. Management plans. Execution of sentence.

## **1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL**

Las situaciones de crisis de cualquier índole (catástrofes naturales o humanas) generan una alteración del normal funcionamiento de las instituciones de un país. La emergencia sanitaria ocasionada en 2020 por la Covid-19 se ha afrontado desde el Derecho de necesidad o excepción, con la declaración por dos veces a lo largo del año del estado de alarma (el primero, el 14 de marzo que se prorrogó hasta el 20 de junio, y el segundo el 25 octubre, prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021) y ha centrado las actuaciones de los Gobiernos, estatal y autonómicos, en la adopción de medidas sanitarias, económicas y sociales dirigidas a hacer frente a los efectos perversos del coronavirus. En esta lucha contra la emergencia sanitaria el medio ambiente también ha tenido un papel relevante desde distintas perspectivas. Y es que, el cambio climático ha estado desde el principio en el centro del debate abierto acerca de los orígenes de la pandemia o como contexto que cuidar para evitar futuras situaciones extraordinarias. Otras cuestiones con incidencia medioambiental se han planteado a propósito de algunas de las medidas adoptadas para hacer frente a la epidemia, y sus consecuencias ambientales, tales como la gestión de residuos (guantes, mascarillas...) procedentes de domicilios, hospitales, centros de salud o laboratorios en contacto con la Covid-19.

En otros casos, las medidas adoptadas para frenar esta situación excepcional han generado y puesto en valor determinados comportamientos y conductas que han contribuido a revertir siquiera durante unos meses el cambio climático: el reciclaje como forma de proteger los recursos naturales y reducir la contaminación o la reducción de la contaminación atmosférica y la mejora de la calidad del aire por la disminución del tráfico fueron noticias en los periódicos de la región durante los meses de confinamiento.

En este año de pandemia, la actividad normativa con incidencia medioambiental ha sido insignificante. Por su parte, la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad ha destinado sus presupuestos principalmente a inversiones en materia de energía renovable y eficiencia energética y a la sostenibilidad y conservación del patrimonio natural, dando continuidad a las políticas de protección y mejora de los espacios naturales protegidos, así como a la política de fomento de las energías renovables, la eficiencia energética y la movilidad sostenible con el objetivo de contribuir al cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de reducción de emisiones tanto a nivel regional como nacional e internacional y cambiar los patrones de consumo energético.

La calidad como propiedad inherente a los espacios naturales extremeños asociada a las buenas condiciones medioambientales, incluso a la excelencia, ha gozado de gran predicamento en este año 2020. Por un lado, el Parque Nacional de Monfragüe obtenía el certificado *Safe Tourism*, sello que otorga el Instituto para la Calidad Turística Español (ICTE), y garantiza que la gestión de su área de visitas cumple con los estándares fijados en la Calidad Turística. La "Q", además de aportar prestigio, diferenciación, fiabilidad, rigurosidad y promoción, en este año de pandemia ha sido también un distintivo de la seguridad higiénico-sanitaria a los visitantes del Parque, proveedores y personal que trabaja en el espacio protegido frente a la COVID-19.

Por otro lado, la Junta de Extremadura resultaba finalista en el Premio Europeo Natura 2000 de la Comisión Europea, un premio que persigue reconocer la excelencia en la gestión y promoción de la Red Natura 2000 y sus objetivos. La candidatura presentada por el Gobierno regional en esta quinta edición bajo la denominación "Acuerdos de colaboración en Red Natura 2000. Los propietarios como principales responsables de la gestión", es una iniciativa basada en la resolución de conflictos desarrollados en favor de la Red Natura 2000. Estos acuerdos de colaboración, gestionados a través de las Ayudas al Desarrollo Sostenible, son instrumentos de conciliación de intereses que contemplan medidas de conservación propuestas y asumidas voluntariamente por los propietarios de las explotaciones agrícolas y ganaderas de la región.

En el capítulo relativo a la jurisprudencia ambiental, con la declaración de la demolición parcial del complejo turístico Marina Isla de Valdecañas, por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx), se ha puesto fin a un largo proceso judicial dirigido a lograr la ejecución de las dos sentencias dictadas en 2011 por este Tribuna que anularon la actuación administrativa relativa a la urbanización de un espacio protegido. El Auto emitido por el TSJEx el 30 de junio de 2020 ha acordado la conservación de

lo construido y terminado en esta urbanización por "no afectar" al medio ambiente, la demolición de todas las obras en fase de estructura y la revegetación de las plataformas existentes sin edificar. Asimismo, el Auto determina el modo en que hay que cumplir las sentencias estableciendo, al efecto, dos planes, uno para la demolición y otro con las medidas que minimicen el impacto en la parte del complejo cuya construcción se conserva. La demolición deberá realizarse de manera "ordenada y programada con el menor perjuicio para el medio ambiente", y dará lugar a la reposición del terreno a un estado que permite un proceso de regeneración de bosque mediterráneo y suponga "un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA", debiendo crearse un enclave y paisaje "similares" a los protegidos en la ZEPA.

## **2. LEGISLACIÓN**

La actividad normativa de las instituciones extremeñas ha estado condicionada por la pandemia. A lo largo del año la Asamblea solo ha aprobado seis leyes formales, ninguna de ella con contenido medioambiental. Por su parte, la Junta de Extremadura ha elevado la producción de decretos-leyes aprobando un total de quince normas de urgencias destinadas a paliar los efectos perniciosos del coronavirus, de entre los cuales solo uno incide directamente sobre el medio ambiente.

### **2.1. LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA APROBADA POR LA JUNTA DE EXTREMADURA**

De entre los primeros decretos-leyes gubernativos aprobados por el Gobierno regional durante la vigencia del primer estado de alarma adoptando medidas de urgencia cabe reseñar el Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, que establece diversas medidas destinadas a facilitar la concesión de subvenciones (DOE núm. 75, de 20 de abril de 2020). Y es que, como veremos luego, la actividad de fomento ha sido la actividad con impacto ambiental más significativo a lo largo de 2020. A las previsiones de este Decreto-ley se remiten las distintas convocatorias que se han publicado, relacionadas fundamentalmente con la política energética de la región. En efecto, esta disposición de urgencia establece especialidades en la tramitación de bases reguladoras y normativa específica de subvención y ayudas públicas vinculadas con el desarrollo económico y social de la región entendiendo que concurren graves razones de interés público para prescindir de la realización de los trámites de presentación de sugerencias, consulta pública previa, audiencia e información pública, así como para entender favorable la falta de emisión de determinados informes si no son emitidos en el plazo de cinco días desde su solicitud.

La única medida con una incidencia directa sobre el medio ambiente se contiene en el Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la "Nueva Normalidad" [DOE núm. 4 (extra), de 20 de junio de 2020]. Esta norma legal de urgencia, publicada oficialmente al final de la vigencia de la sexta y última prórroga del estado de alarma decretado el 14 de marzo de 2020, está destinada a la aprobación de diversas medidas de impulso económico, así como a la reforma de la legislación autonómica en varios sectores entre los que se encuentra la regulación sobre incendios. Explica la exposición de motivos de este Decreto-ley cómo en los últimos años la superficie forestal arbolada de la región, una de las mayores de España, se ha visto incrementada en casi un 20%, debido sobre todo al abandono de la actividad agrícola y forestal en las comarcas más montañosas, con dos graves consecuencias: la primera, el incremento del número y tamaño de los incendios forestales en las zonas de alto riesgo de incendios forestales; y, la segunda, el despoblamiento y dificulta el reinicio de la actividad agrícola productiva en zonas deprimidas.

Por todo ello, concluye la argumentación del legislador de urgencia, "es prioritario para la Comunidad Autónoma reactivar la actividad agrícola y forestal en nuestro territorio con dos fines principales: Propiciar discontinuidades en las masas forestales de manera que se facilite la lucha contra los incendios forestales de manera compatible con la actividad productiva y siempre dentro del necesario respeto al medio ambiente, su conservación y defensa de las especies protegidas, las aguas y los suelos. Favorecer la actividad productiva en terrenos hoy abandonados, que coadyuven a contrarrestar la despoblación de los municipios extremeños". La medida que, a tales fines se estima conveniente adoptar es la de atribuir a los terrenos afectados la consideración de interés general, de tal manera que el cambio de uso del suelo de forestal a agrícola no revista el carácter excepcional y, por lo tanto, hace que no sea necesario el informe vinculante del órgano forestal autonómico. No obstante, y en aras a evitar la afección al medio ambiente y a los espacios y especies protegidos, esta consideración no evita, cuando sean preceptivas, el resto de autorizaciones y los informes de afección a Red Natura, así como los informes auxiliares, pertinentes, en materia forestal.

En consecuencia, se modifica el apartado primero del artículo 266 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, que queda redactado con el siguiente tenor: "El cambio del uso forestal de un monte, entendido como toda actuación material o acto administrativo que haga perder al monte su carácter o condición de tal, cuando no venga motivado por razones de interés general, y sin perjuicio de la normativa ambiental aplicable, tendrá

carácter excepcional y requerirá informe favorable de la Dirección General competente en materia de montes y aprovechamientos forestales y, en su caso consentimiento del titular del monte. A efectos de las autorizaciones de cambio de uso forestal a agrícola, se consideran de interés general, por razones de retos demográficos y territoriales, y, por tanto, no tendrán carácter excepcional ni será vinculante el informe del órgano forestal, los cambios de uso forestal, que, no siendo necesaria la evaluación de impacto ambiental para realizar la actividad, reúna los siguientes requisitos: Estar situados en Zonas de Alto Riesgo de Incendios o estar situados en términos municipales que padezcan desventajas demográficas. Entendiendo como estos últimos aquellos que en virtud de lo previsto en el artículo 10.4 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, se clasifiquen como zonas 'a revitalizar' o cumplan los mismos criterios."

## **2.2. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA**

El número de decretos del Gobierno autonómico se ha visto reducido considerablemente en este año de la pandemia. No se han producido decretos gubernamentales en materia de fomento, puesto que para la convocatoria de subvenciones se ha recurrido con carácter general al Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, en el que se establecen especialidades en la tramitación de bases reguladoras y normativa específica de subvención y ayudas públicas. De esta forma, se han publicado las correspondientes órdenes y resoluciones de la Consejería de Transición Ecológica estableciendo las bases y convocando las ayudas, respectivamente.

- a) El fomento de patrones de consumo energético sostenible: energías renovables y ahorro energético.

La principal actividad subvencionada en la región durante el año 2020 se ha enmarcado en el campo de la energía, bien en el fomento de energías renovables, bien destinada al ahorro y la eficiencia energética. Y es que, la intervención en el sector energético constituye una de las prioridades de la Comunidad extremeña dirigida tanto a cumplir los compromisos adquiridos en materia de reducción de emisiones a nivel regional, nacional e internacional, como a fomentar cambios en los patrones de consumo de energía limpia. El 18 de septiembre de 2020 se publicaba en el Diario Oficial de Extremadura (DOE núm. 182) dos Órdenes la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad, estableciendo las bases reguladoras para el régimen de concesión de subvenciones para actuaciones de fomento de energías renovables y para actuaciones de ahorro y eficiencia energética en la región. Mediante sendas resoluciones de la Secretaria General se aprobaron a lo largo del mes de noviembre las correspondientes convocatorias.

En este contexto, se inscribe también la convocatoria de ayudas a la generación de energía eléctrica y térmica de fuentes renovables promovida por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En el mes de septiembre se publicaban en el BOE dos resoluciones de este Instituto con la primera convocatoria: 1) de ayudas a la inversión en instalaciones de generación de energía eléctrica con energía de la biomasa, eólica y solar fotovoltaica en la Comunidad Autónoma de Extremadura cofinanciadas con Fondos comunitarios; 2) de ayudas a la inversión en instalaciones de producción de energía térmica a partir de fuentes de energía renovable en la Comunidad Autónoma de Extremadura cofinanciadas con Fondos comunitarios (BOE núm. 255, de 25 de septiembre de 2020).

- b) El apoyo a la protección y mejora de los espacios naturales protegidos.

En el ámbito de la sostenibilidad y conservación del patrimonio natural, en línea con la política regional de protección y mejora de los espacios naturales protegidos, se han convocado ayudas dirigidas a los municipios que conforman el área de influencia del Parque Nacional de Monfragüe (DOE núm. 219, de 12 de noviembre, de 2020). Estas ayudas tienen por objeto la realización de acciones, entre otras, dirigidas a la conservación y restauración del patrimonio cultural y arquitectónico o la eliminación de cualquier impacto sobre los valores naturales que justificaron la creación del Parque Nacional.

Asimismo, en el marco del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020, y con la cofinanciación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se han convocado ayudas al desarrollo sostenible y la conservación de las especies y hábitats de los espacios de Red Natura 2000 y otros parajes de alto valor natural incluidos en la Red de Espacios Protegidos y Áreas de Importancias para la Conservación de las Aves (DOE núm. 183, de 21 de septiembre de 2020). Las explotaciones que tienen más oportunidades de resultar beneficiadas por estas ayudas son aquellas que establecen un acuerdo de colaboración con la administración y asumen económicamente determinados compromisos voluntarios de interés para la conservación de los valores naturales presentes en sus explotaciones. De esta forma, son los propios propietarios de las fincas quienes se convierten en los gestores de Red Natura 2000 y quienes voluntariamente asumen la ejecución de las acciones de conservación. Esta iniciativa, como hemos avanzado, quedó finalista en la 5ª Edición de los Premios Natura 2000 de la Comisión Europea.

### 3. EJECUCIÓN

El Plan Integrado de Residuos de Extremadura 2016-2022 (PIREX), aprobado por Resolución de 29 de diciembre de 2016 (DOE núm. 12, de 18 de enero de 2017), fue actualizado en el mes de julio (Resolución de 31 de julio de 2020, de la Secretaría General, DOE núm. 160, de 18 de agosto de 2020) para incorporar los objetivos comunitarios del denominado Paquete de Economía Circular, y que exigen una mejor gestión sobre los residuos para mejorar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar la utilización eficiente de los recursos naturales. La Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad procedió, por tanto, a actualizar los planes de gestión de residuos y programas de prevención de Extremadura incorporando las cuatro Directivas europeas (que entraron en vigor el 14 de junio de 2018 y que los Estados miembros estaban obligados a transponer antes del 5 de julio de 2020).

Estas Directivas refuerzan la jerarquía de residuos para dar prioridad a la prevención, reutilización y reciclado por delante del depósito en vertedero y la incineración, logrando de este modo que la economía circular sea una realidad. En concreto, introduce objetivos importantes relativos a los residuos y vertidos de residuos, envases y residuos de envases, vehículos al final de su vida útil, pilas y aparatos eléctricos y electrónicos. Además, se establece como obligatoria la recogida separada de los biorresiduos, bien separados y reciclados en origen, o bien que se recojan de forma separada y no se mezclen con otros tipos de residuos, antes del 31 de diciembre de 2023, medida que se extiende a los textiles y residuos peligrosos de origen doméstico, antes del 1 de enero de 2025. El depósito de los residuos en vertederos se irá reduciendo gradualmente en línea con los principios de la economía circular, de manera que, a partir de 2030, todos los residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, en particular los residuos municipales, no serán admitidos en vertederos, salvo aquellos para los cuales el depósito en un vertedero proporcione el mejor resultado medioambiental.

Los objetivos estratégicos del Plan Integrado de Residuos de Extremadura (PIREX) 2016-2022 son los siguientes: 1) Proteger la salud humana y del medio ambiente mediante una gestión eficiente de los residuos. 2) Contribuir a la lucha contra el cambio climático y otros impactos negativos asociados a la gestión de residuos. 3) Reducir la generación de residuos. 4) Incrementar la valorización de los residuos. 5) Suprimir progresivamente la eliminación de residuos valorizables. 6) Disponer de una red de instalaciones de tratamiento de residuos adaptada a las necesidades de Extremadura. 7) Mejorar la información, transparencia y participación en materia de residuos. 8) Cumplir con los objetivos marcados en la normativa comunitaria en materia de residuos, para facilitar el acceso a la financiación europea. 9) Adaptación al paquete de medidas de la economía circular de la Comisión Europea.

En concreto, la Modificación N. 1 del PIREX 2016-2022 se contiene en dos anexos: en el Anexo I se realiza un análisis actualizado de la situación del tratamiento de residuos y una evaluación de su evolución futura; mientras que en el Anexo II se recoge un estudio para la implantación de nuevos sistemas de recogida separada y tratamiento de biorresiduos en Extremadura.

Entre los objetivos incorporados al PIREX 2016-2022, la Junta de Extremadura y las entidades locales, en función de sus respectivas competencias, señalan como fecha límite el 31 de diciembre de 2023 como fecha para iniciar la implantación generalizada de su recogida separada residuos orgánicos (restos alimentarios y de cocina procedentes de hogares, oficinas, restaurantes, comedores, etc., y residuos biodegradables), de manera que en todos los municipios se separaren y reciclen en origen los biorresiduos, o bien se recojan de forma separada y no se mezclen con otros tipos de residuos.

Asimismo, ambas Administraciones adoptarán las medidas necesarias para garantizar que a final de 2035 la cantidad de residuos municipales depositados en vertederos habrá de reducirse hasta el 10 por ciento, o a un porcentaje inferior, de la cantidad total de residuos domésticos municipales generados.

Otros de los objetivos que asumen el Gobierno regional y las entidades locales es el relativo a los envases que, en diciembre de 2030, se reciclarán un mínimo del 70 por ciento en peso de todos los residuos de envases generados (55% plásticos, 75% de vidrio y el 85% el papel y cartón, entre otros); y de los residuos de botellas para bebidas de plástico, de hasta tres litros de capacidad, equivalente al 77 por ciento en peso de tales productos de plástico de un solo uso introducidos en el mercado en un año determinado, porcentaje que se irá también incrementando de manera gradual.

#### **4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA**

##### **4.1. LA SITUACIÓN JUDICIAL DE ASUNTO DE LA ISLA DEL EMBALSE DE VALDECAÑAS**

El largo conflicto jurídico que afecta a la ordenación urbanística de los terrenos de una isla en el embalse de Valdecañas (río Tajo), que analizamos en el número anterior ([\*Observatorio de Políticas Ambientales 2020\*](#)), se ha extendido y prolongado también en 2020. Este año el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ha dictado el Auto en el que declara la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias que anularon la actuación administrativa relativa a la urbanización Marina Isla de Valdecañas y ordena

la demolición parcial del complejo turístico. El Auto emitido por el TSJEx el 30 de junio de 2020 determina el modo en que hay que cumplir las sentencias previas, estableciendo, al efecto, dos planes, uno para la demolición y otro con las medidas que minimicen el impacto en la parte del complejo cuya construcción se conserva. Asimismo, el Auto establece que la Junta de Extremadura debe aprobar un plan para proteger y vigilar el medioambiente y, además, se indemniza a las dos asociaciones ecologistas demandantes por la imposibilidad material parcial de ejecutar.

- a) Cinco nuevas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que confirman la nulidad de las autorizaciones administrativas otorgadas tras la modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura en la redacción dada al mismo por la Ley extremeña 9/2011, de 29 de marzo.

Cinco nuevas sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx en los primeros meses de 2020 confirman la nulidad de las autorizaciones administrativas otorgadas tras la modificación de la Ley del Suelo extremeña, "por no ajustarse a derecho" las homologaciones definitivas dadas en 2011 tanto al Proyecto de Interés (PIR) del complejo Isla de Valdecañas como los planes generales aprobados conforme a la misma [Tres sentencias de 18 de febrero de 2020 en los procesos contencioso-administrativos números 1643/2011(PROV 2020, 54595), 1375/2011 (RJCA 2020, 66) y 1285/2011(RJCA 2020, 67); dos sentencia de 25 de febrero en los procesos contencioso-administrativos números 1044/2010 y 412/2013(RJCA 2020, 278)].

Estas sentencias vienen a sumarse a las dictadas en 2011 por la Sala del Alto Tribunal regional que declaran la nulidad del Proyecto de Interés Regional (sentencias de 9 de marzo del 2011), así como a la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014, y a la del Tribunal Constitucional de 13 de noviembre de 2019, todas ellas referidas al complejo urbanístico de Valdecañas. Las sentencias repiten los mismos argumentos de las anteriores, esto es, el carácter no urbanizable de "cualquier espacio que albergue valores ambientales dignos de protección, aunque no estén amparados por una figura concreta".

La normativa de protección de la Red Natura 2000 en la legislación europea, nacional y autonómica, obliga no solo a proteger estos espacios, sino a mejorarlos y ampliarlos. El Alto Tribunal regional recuerda que urbanizar estos espacios es "lo mismo que reducirlos o excluirlos de la red", lo cual "se ha de hacer mediante el procedimiento específico que dicha normativa contempla, que la Junta no ha seguido". La normativa estatal sólo

permite alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. No es posible la transformación urbanística de un espacio que forma parte de la Red Natura 2000, pues dicha transformación urbanística es incompatible con los valores ambientales y paisajísticos que son objeto de protección en este tipo de terreno.

- b) Un nuevo pronunciamiento del Tribunal Constitucional a propósito de la inconstitucionalidad de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura en la redacción dada al mismo por la Ley extremeña 9/2011, de 29 de marzo.

El Tribunal Constitución vuelve a pronunciarse sobre el asunto Valdecañas en la Sentencia 20/2020, de 10 de febrero, un pronunciamiento que es claramente tributario del dictado por este Tribunal en noviembre del año anterior (STC 134/2019, de 13 de noviembre, analizada en el [\*Observatorio de Políticas Ambientales 2020\*](#)). En la resolución constitucional de 2020 se declara la extinción parcial, por pérdida sobrevenida de objeto, de una cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con el art. 11.3.1.b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada al mismo por la Ley extremeña 9/2011, de 29 de marzo. Y es que este precepto había sido declarado inconstitucional en la STC 134/2019, de 13 de noviembre, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata del art. 149.1, reglas 1ª y 23ª, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

- c) El Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura por el que se ordena la ejecución parcial de las sentencias de 2011 que anularon la urbanización Marina Isla de Valdecañas.

Con fecha de 30 de junio de 2020, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx dictaba el Auto en el que acordaba la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias que anularon la actuación administrativa relativa a la urbanización Marina Isla de Valdecañas al tiempo que ordenaba la demolición planificada. Tras una extensa fundamentación jurídica, los pronunciamientos de la parte dispositiva del Auto se concretan en los tres siguientes:

En primer lugar, el Auto acuerda la conservación de lo construido y terminado por no afectar al medio ambiente, la demolición de todas las obras que se encuentran en fase de estructura y la revegetación de las plataformas existentes que no han sido edificadas. La demolición deberá realizarse de manera ordenada y programada con el menor perjuicio para el medio ambiente y dará lugar a la reposición del terreno a un estado que permite un proceso de regeneración de bosque mediterráneo y suponga un claro beneficio para la flora y la fauna de la ZEPA, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA.

En segundo lugar, el Auto acuerda que la Junta de Extremadura apruebe un plan o programa para proteger y vigilar el medioambiente que recoja las medidas propuestas, eficaces y viables para la eliminación y minimización de la posible afectación al medioambiente que se pueda producir por la actividad humana, en coordinación con el Plan de Gestión de la ZEPA y el resto de evaluaciones ambientales.

Por último, el Auto establece una indemnización de 250.000 euros a favor de cada una de las dos asociaciones ecológicas demandantes Adenex y Ecologistas en Acción-CODA por la declaración de imposibilidad material parcial.

La fundamentación jurídica del Auto para acordar estos pronunciamientos se sostiene según el Alto Tribunal regional en los siguientes aspectos:

- El Auto considera que las dos primeras sentencias del TSJEx de 9 de marzo de 2011 y del TS de 29 de enero de 2014 anularon el Proyecto de Interés Regional (PIR) debido a la falta de alternativas en relación al proyecto presentado, incumpliendo el artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, pero tuvieron en cuenta que el Estudio de Impacto Ambiental fue realizado, obraba en el expediente administrativo y recogía que el proyecto no afectaba a la protección de los espacios protegidos. La valoración de la prueba obrante en los procesos lleva a la Sala a concluir que las pruebas presentadas por las asociaciones ecológicas actoras no desvirtúan las conclusiones del estudio de impacto ambiental, que siguen vigentes al ser anulada la actuación administrativa no por la falta del mismo o por una incorrecta evaluación sino por la falta de alternativas al proyecto presentado (FJ 3).

- La Sala concluye de la valoración del informe de la Estación Biológica Doñana-CSIS que la parte de urbanización terminada no produce daño al medioambiente y considera que no se produce afección al medioambiente por el mantenimiento de las edificaciones que están terminadas (FJ 5). Afirma al respecto que si bien la construcción del complejo afectó negativamente a la ZEPA, no puede afirmarse lo mismo del funcionamiento del complejo. Por su parte, el impacto por la presencia humana consistente en contaminación acústica, lumínica, de residuos y aguas residuales pueden ser eliminados si se adoptan las medidas contempladas en el PIR y las propuestas por la Junta de Extremadura y las comunidades de propietarios
- También considera que no puede ser desconocido en fase de ejecución de sentencia lo acordado en la Orden de 11 de diciembre de 2012, de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEPA "embalse de Valdecañas". Este Plan contempla la zonificación de la ZEPA realizada en función de las medidas de conservación establecidas y de la calidad de los valores naturales y su estado de conservación. El apartado 8.4 está dedicado a la Zona de Uso General que está compuesta por aquellas zonas en las que no existen valores naturales significativos, de modo que el desarrollo de actividades humanas, con carácter general, no repercutirá en el estado de conservación de los elementos por los que se designó la ZEPA.

La isla de Valdecañas, aclara la Sala, está incluida en la zona de uso general debido a que se trata de una de las zonas de la ZEPA en la que no existen valores naturales significativos. La existencia de zonas con distinto interés medioambiental dentro de la ZEPA es considerada conforme a Derecho y avala el uso de la urbanización en la fase que se mantiene. Por todo, concluye que la urbanización se encuentra en la zona en la que no existen valores naturales significativos, de modo que el desarrollo de actividades humanas, con carácter general, no repercutirá en el estado de conservación de los elementos por los que se designó la ZEPA (FJ 5).

- El impacto socio-económico positivo que la urbanización terminada produce en los municipios cercanos a Marina Isla de Valdecañas que se enmarcan dentro de los objetivos de desarrollo de las zonas rurales y la reversión de la situación de abandono continuado de la población rural hacia las ciudades (FJ 6).

- Se valora que el hotel y las viviendas construidas son una parte mínima del proyecto (FJ 7).
- Se valora el elevado perjuicio económico si se ejecutaran totalmente las sentencias, así como los “graves perjuicios económicos para la hacienda de la Comunidad Autónoma de Extremadura” (FFJJ 8 y 10). La indemnización a la que tendría que hacer frente la Junta de Extremadura alcanzaría, al menos, el importe de 144.982.889,85 euros por los gastos de demolición y de indemnización a terceros de buena fe.
- Se indemniza con 250.000 euros a favor de cada una de las partes demandantes Ecologistas en Acción-coda y ADENEX. Las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx estimaron las pretensiones de las dos asociaciones ecologistas demandantes. La inejecución parcial de las sentencias se transforma en una ejecución sustitutoria por lo que surgen perjuicios morales derivados de la demora en ejecutarse el fallo (FJ 9).

El Auto, en aplicación del artículo 105.2 LJCA, fija una indemnización sustitutoria a favor de las partes demandantes que compense los gastos, la situación de incertidumbre y el perjuicio por la inejecución parcial de las sentencias. El abono de dicha indemnización corresponde a la Junta de Extremadura que fue la Administración que aprobó el PIR y dio lugar a los sucesivos avatares procedimentales, legislativos y jurisdiccionales. La mitad del importe es de libre disposición para las dos asociaciones demandantes y la otra mitad tendrá que ser destinada a fines medioambientales en la Comunidad Autónoma de Extremadura (realización de actuaciones de protección, promoción, favorecimiento o divulgación del medioambiente, la flora y la fauna, así como el fomento de las energías renovables etc.).

La forma de ejecutar las sentencias, concluye la Sala Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura, ofrece una forma para que el proceso acabe y las sentencias sean ejecutadas casi en su totalidad, intentando equilibrar los intereses en conflicto. Ningún derecho o interés, determina el Auto, puede interpretarse de manera absoluta, sino que en general siempre será necesario coordinar o modular distintos derechos e intereses para valorar la protección que cada uno de ellos merece.

- d) La Comisión Interdepartamental encargada de coordinar las actuaciones de la ejecución de las sentencias relativas a la urbanización Marina Isla de Valdecañas.

El 8 de julio de 2020 se publicaba en el Diario Oficial de Extremadura (núm. 131) la Resolución de 6 de julio de 2020, de la Vicepresidenta Primera y Consejera, por la que se ordena la publicación en el Diario Oficial de Extremadura del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 2 de julio de 2020, por el que se crea como grupo de trabajo la Comisión Interdepartamental encargada de coordinar las actuaciones de la ejecución por parte de la Junta de Extremadura de acuerdo con lo dispuesto en el Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Extremadura de 30 de junio de 2020, relativo al Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas.

Entre las obligaciones que el Auto de 30 de junio de 2020 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx impone a la Junta de Extremadura se encuentra: 1) Aprobar un plan o programa de trabajo para proceder a la demolición y restauración acordadas. 2) Aprobar un programa o plan para proteger el medioambiente y de medidas compensatorias. 3) El pago de indemnizaciones concretas y su afectación medioambiental. 4) Ejecución coordinada de actuaciones en materia de depuración de aguas de municipios afectados.

Para llevar a cabo estas obligaciones se constituye como grupo de trabajo una Comisión Interdepartamental en el que forman parte distintos órganos superiores y directivos del Gobierno regional, competentes por razón de la materia, con el fin de que realicen las actuaciones preparatorias de los programas, planes y acuerdos que deba adoptar la Junta de Extremadura. En concreto, el punto dos del acuerdo señala como funciones de este grupo de trabajo "las de coordinar, hacer seguimiento permanente y en su caso impulsar todas las actuaciones administrativas tendentes a la ejecución en sus justos términos del Auto de 30 de junio de 2020 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, EJD ejecución definitiva 0000017/2014 PO procedimiento ordinario 0000753/2007, relativo al Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, SA".

- e) La ratificación del Auto la Sala Contencioso-Administrativo del TSJEx por el que se ordena la ejecución parcial del complejo Marina Isla de Valdecañas

Por Auto de 21 de septiembre de 2020 la Sala Contencioso-Administrativo del TSJEx ratificaba el Auto de 20 de junio de 2020, en el que acordaba la imposibilidad material parcial de ejecutar las sentencias que anularon la actuación administrativa relativa a la urbanización Marina Isla de Valdecañas. De esta forma, la Sala rechazaba los recursos de reposición interpuestos contra dicho Auto por Adenex y Ecologistas en Acción y ratificaba la totalidad del Auto.

## 4.2. UN NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS PLANES DE GESTIÓN

Son numerosas las ocasiones en las que el Alto Tribunal extremeño se ha pronunciado sobre los planes de gestión de las zonas de la Red Natura 2000 en la región regulados en el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura. En relación con los contenciosos planteados en este sentido ya hemos puesto de manifiesto en comentarios anteriores ([Observatorio de Políticas Ambientales de 2016](#)) como muchos de los planes de gestión de la Red Natura ya aprobados no cumplen con la función que la Directiva Hábitat (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 silvestre) asigna a estos instrumentos, dada su escasa calidad técnica.

El Tribunal Supremo ha casado la sentencia dictada por el TSJEx en el recurso de casación planteado por la Junta de Extremadura contra la sentencia meritada en la que se estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología (SEO-BIRDLIFE), solicitando la nulidad de varios preceptos del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura. Los argumentos esgrimidos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx, en su sentencia de 19 de junio de 2018 (analizada en el [Observatorio de Políticas Ambientales de 2019](#)) se confirman en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de junio de 2020 [STS17020-ECLI.ES:TS:2020:1706]. Destacamos los dos motivos principales que llevan al Alto Tribunal a estimar la anulación masiva de una parte esencial de los planes de gestión acordada por la sentencia de instancia apelando a la idea de que no eran verdaderos planes de gestión.

En primer lugar, el Tribunal Supremo considera que no se ha justificado la exclusión del informe de afección genéricamente referida a actividades, proyectos, planes o programas que no requieran Evaluación de Impacto Ambiental o Evaluación Ambiental y a unos determinados espacios, como son las Zonas de Uso General; por el contrario, confirmando lo sostenido en la Sala de instancia, todos los proyectos o planes que directa o indirectamente puedan afectar a objetivos de conservación de la Red Natura 2000 deben someterse a informe de afección, a fin de determinar si pueden o no afectar, de forma apreciable, a los mismos, sin que sea posible establecer, a priori y con carácter general, la exclusión de la fase de cribado que supone el informe de afección a determinados tipos de proyectos o actividades: "...el informe de afección ha de emitirse en todos los casos, pues en aquellos en que la actuación no sea susceptible de afectar de forma apreciable al lugar, ha de ser en el propio informe en el que se aprecie y comunique al órgano correspondiente...".

En segundo lugar, en instancia se consideró que lo aprobado no eran verdaderos planes de gestión al carecer de un valor de referencia predeterminado, elemento esencial de conservación: "las medidas de conservación, además de ser realistas y cuantificables, deben definirse con suficiente nivel de detalle para facilitar su aplicación (quién hace qué, cuándo y cómo) y evitar posibles conflictos derivados de una falta de información clara". El Alto Tribunal avala que los planes de gestión adolecen de carencias significativas, pues, no se trata de la simple fijación de objetivos de conservación sino de la determinación de las correspondientes medidas adecuadas al efecto: "...la elaboración de las listas por las Comunidades Autónomas no es algo inocuo, algo que no produzca efectos jurídicos y materiales; no es una mera propuesta neutral, sino un acto administrativo que habilita y obliga a la propia Comunidad Autónoma a adoptar 'medidas de protección adecuadas' para los lugares incluidos...".

En definitiva, los planes de gestión deben confeccionarse con el objetivo de mantener los espacios en un estado de conservación favorable y de evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies bastando con la mera probabilidad en la producción de efectos significativos ambientales para que los proyectos que afectan a lugares protegidos se sometan a evaluación.

## **5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

- Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Olga García García (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 25/2019, de 1 de julio, DOE núm. 126, de 2 de julio de 2019).
- Secretaria General para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Doña Consuelo Cerrato Caldera (nombramiento efectuado por Decreto 76/2019, de 16 de julio, DOE núm. 137, de 17 de julio de 2019).
- Dirección General de Industria, Energía y Minas: Samuel Ruiz Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 139/2018, de 28 de agosto, DOE núm. DOE núm. 168, de 29 de agosto de 2018).
- Dirección General de Sostenibilidad: Jesús Moreno Pérez (nombramiento efectuado por Decreto 138/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).

- Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas: Álvaro Jiménez García (nombramiento efectuado por Decreto 139/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).