

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 170** *Sala Segunda. Sentencia 152/2019, de 25 de noviembre de 2019. Cuestión de inconstitucionalidad 2561-2019. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, respecto del 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 dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y de la disposición adicional única de esta última ley. Competencias de protección ambiental y urbanismo: extinción de la cuestión de inconstitucionalidad que tiene por objeto un precepto legal anulado por la STC 134/2019, de 13 de noviembre.*

ECLI:ES:TC:2019:152

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con sede en Cáceres, en relación con 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 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 asociación Ecologistas en Acción-CODA, las comunidades de propietarios de los complejos residenciales norte, centro y sur de la «Isla Valdecañas», y la entidad mercantil Marina Isla Valdecañas, S.A. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. El día 23 de abril de 2019 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal Constitucional escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, al que se acompañaba, junto al testimonio del procedimiento ordinario 1463-2011, el auto de 9 de abril de 2019, por el que planteaba una 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 la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo (en adelante, Ley 9/2011), y sobre la disposición adicional única de esta ley.

2. La cuestión de inconstitucionalidad planteada trae causa de los antecedentes de hecho que, a continuación, exponemos de forma sintética:

a) Por sentencia núm. 196/2011, de 9 de marzo, recaída en el recurso núm. 561-2007 interpuesto por la asociación Ecologistas en Acción-CODA, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura declaró la nulidad del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10

de abril, por el que se aprobaba definitivamente el proyecto de interés regional «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, se ordenó la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto. En la misma fecha la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó la sentencia núm. 195/2011 de idéntico contenido, en respuesta al recurso núm. 753-2007, interpuesto por otra asociación ecologista [Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX)] contra el mismo proyecto.

El objeto del proyecto de interés regional declarado nulo era la construcción de un complejo turístico en el término municipal de El Gordo y Berrocalejo (Cáceres), en una isla de 134,5 hectáreas de superficie existente en el pantano de Valdecañas, y cuyos terrenos están integrados en la zona especial de protección de aves (ZEPA) ES0000329, denominada «Embalse de Valdecañas», así como en una masa de agua declarada de lugar de importancia comunitaria ES43200329, denominado «Márgenes de Valdecañas». La finalidad del proyecto de interés regional era la construcción en esa superficie de dos hoteles de 150 habitaciones, 250 bungalós, 310 viviendas unifamiliares y cinco viviendas en parcelas de 2.000 m². 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 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 objeto 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 tal objeto, consideró que: i) el proyecto de interés regional no quedaba amparado en los concretos objetos que pueden legitimarlo, conforme al art. 60 de la Ley 15/2001; ii) existe la más absoluta falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y, lo que es más decisivo a los efectos de la naturaleza del proyecto de interés regional aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a 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 del Tribunal Supremo de fecha 29 de enero de 2014 (recurso núm. 2419-2011). En el recurso de casación se alegaba 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 o en el ámbito de un lugar de interés comunitario y su afección a la Red Natura 2000, si 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 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 de la Ley 15/2001 para, en esencia, incorporar un nuevo párrafo segundo, 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 de homologación que se siguió en relación con el proyecto de interés regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, S.A. La homologación se aprobó mediante resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, que declaró el proyecto adecuado a la nueva redacción de la Ley 15/2001 introducida por la Ley 9/2011.

Las asociaciones Ecologistas en Acción-CODA y Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX), recurrentes en los procesos que desembocaron en la anulación del Decreto 55/2007, impugnaron igualmente la resolución de homologación. Se dio lugar así al procedimiento ordinario núm. 1463-2011 (Ecologistas en Acción-CODA), en el que se ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019, y al procedimiento ordinario núm. 1375-2011 (ADENEX), dentro del cual se plantea la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019, igual a esta.

c) Por providencia de 14 de febrero de 2019, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el procedimiento ordinario núm. 1463-2011, acordó oír a las partes y al ministerio fiscal sobre la procedencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad. En la providencia se consideraba que el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, introducido por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y la disposición adicional única de esta ley, podían vulnerar los arts. 24.1, 117, 118 y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE.

El ministerio fiscal y la asociación Ecologistas en Acción-CODA mostraron su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, las comunidades de propietarios de los complejos residenciales centro y sur de la «Isla Valdecañas», la mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A. y el letrado de la Junta de Extremadura interesaron que no se planteara.

d) Por auto de fecha 9 de abril de 2019, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. En la fundamentación jurídica del auto de 9 de abril de 2019 de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad, la sala razona en los siguientes términos:

a) Después de exponer los antecedentes del caso, la sala se refiere al preámbulo de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, que modificó la Ley 15/2001. Sostiene que la vinculación entre las fechas de las sentencias (9 de marzo de 2011) y de la ley (29 del mismo mes) acreditan que la modificación del art. 11 de la Ley 15/2001 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 proyecto de interés regional anulado.

Cita, a continuación, la normativa estatal sobre suelo aplicable *ratione temporis*, que no es otra que el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (en adelante, TRLS 2008). En particular, menciona los arts. 12.2 y 13.4, que tienen el carácter de legislación básica conforme a la disposición final primera del texto refundido. El primero de los preceptos se refiere al suelo en situación de suelo rural, que incluye, entre otros, el que está preservado 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 a 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 proyecto de interés regional 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) de la Ley 15/2001. 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, posibilitando con ello 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 clasificación de un suelo sobre el que se realiza una transformación urbanística que juzga incompatible con la normativa estatal y con el propio art. 11 de la Ley 15/2001 hasta su modificación por la Ley 9/2011. Asimismo, puntualiza que la aprobación de la nueva Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, que sustituye a la Ley 15/2001, no afecta al enjuiciamiento que debe hacerse, ya que el acto de homologación se dictó estando vigente esta segunda ley, en la redacción dada por la Ley 9/2011.

c) Concretando las dudas de constitucionalidad, sostiene la sala, en primer lugar, que la norma cuestionada desconoce la legislación básica del Estado, porque permite 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. 11.1 b) de la Ley 15/2001 incurre en contradicción al otorgar la máxima protección al suelo que es merecedor de la misma 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 ese tipo de suelo. Con independencia de tal contradicción, estima que se vulneran los arts. 12.2 a) y 13.4 TRLS 2008; preceptos que se han dictado 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 de Extremadura pueda desconocerlos.

d) En segundo lugar, el auto argumenta que la Ley 9/2011 tiene la finalidad de 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 la previsión de un procedimiento de homologación, lleva a concluir que el objetivo específico es ofrecer una vía de regularización del proyecto de interés regional que ha sido anulado. 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 que se introduce en la Ley 15/2001 específicamente 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 proyecto de interés regional «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 Tercera, 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) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), deferir a la Sala Segunda el conocimiento de la presente cuestión. De conformidad con lo establecido en el art. 37.3 LOTIC, acordó 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 presente resolución 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 LOTIC, 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 con fecha 13 de junio de 2019, se recibió comunicación de la presidenta del Congreso de los Diputados por la que se ponía en conocimiento de este Tribunal la personación de dicha cámara y su ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC, 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 20 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 LOTIC.

7. El 25 de junio de 2019 se registró el escrito del abogado del Estado, por el que se persona en el procedimiento a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él 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 Ecologistas en Acción-CODA 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 art. 37.2 LOTIC, concederles un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimaran convenientes.

9. El 4 de julio de 2019 se registró el escrito de alegaciones formuladas por la representación procesal de la Junta de Extremadura. En síntesis, sus argumentos son los siguientes:

a) Los letrados de la Junta de Extremadura aluden, en primer lugar, al contexto normativo y socioeconómico en el que se inserta la modificación legislativa cuestionada. Afirman que nace con la clara y única voluntad de clarificar el alcance del art. 11 de la Ley 15/2001 y el marco de legalidad de los instrumentos de planeamiento, tras las dudas interpretativas que se advierten en el momento de su promulgación. Niegan que se trate de una ley singular para legalizar el proyecto de interés regional 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 cohonestar la protección del medio

ambiente con el desarrollo de un territorio azotado por la despoblación. La respuesta que daba la redacción original al equilibrio entre intereses diversos no era satisfactoria y así se puso de manifiesto en los procesos judiciales en torno al proyecto de interés regional citado, que fue solo el instrumento que evidenció la necesidad de una clarificación normativa.

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

Concluyen, los letrados autonómicos, 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 él. Argumentan, con apoyo en la doctrina de este Tribunal (SSTC 61/1997, 164/2001 y 28/2017), 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 determinan 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, de 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 contempla 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 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*, la representación procesal del gobierno de Extremadura excluye que se trate de una ley de destinatario único, puesto

que regula la clasificación del suelo con carácter general. Tiene la misma generalidad que la Ley 15/2001 a la 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 Ley 15/2001 y la reforma de 2011, se habían tramitado modificaciones o revisiones de trece planes generales o normas subsidiarias. Incluso, existen núcleos urbanos completos incluidos en el ámbito de una zona especial de protección de aves, que precisan de un marco legal que permita su ordenado crecimiento. El procedimiento de homologación alcanza a cualesquiera instrumentos de ordenación que deban declararse conformes con cualquier modificación de la Ley 15/2001, sea la introducida por la Ley 9/2011, o por cualquier otra.

Por tanto, se trata de establecer un marco homogéneo para cuantos proyectos afecten a espacios protegidos. En el preámbulo de la ley, si bien se hace alusión a los recientes pronunciamientos judiciales, se expresa que la finalidad de la norma es aclarar el art. 11 de la Ley 15/2001, 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 apariencia de legalidad de los instrumentos de planeamiento 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 el hecho de que la presente cuestión de inconstitucionalidad se suscita en el marco del proceso contencioso promovido frente a la citada homologación. El legislativo autonómico no usurpa o avoca, por tanto, competencias del gobierno regional en un supuesto recogido en las leyes ya existentes, sino que establece un régimen legal diferente, especial, para supuestos no contemplados en las normas, otorgando y ejerciendo competencias propias. En definitiva, no se rompen los principios de la Ley 15/2001, 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 su argumentación interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

10. Con fecha de 5 de julio de 2019 presentó sus alegaciones la fiscal general del Estado, en las que se expone lo siguiente:

a) Tras recordar los antecedentes del asunto, puntualiza que en el incidente de ejecución 17-2014 de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011, se está valorando ya si es posible o no dicha ejecución lo que — a su juicio— supone que si se considerara que la ejecución es imposible por concurrir el supuesto del art. 105 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa (LJCA), no sería preciso un juicio de constitucionalidad de la normativa autonómica cuestionada, puesto que en tal caso la norma no sería aplicada, promovándose un juicio en abstracto de la misma. Esto conduciría 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 del asunto, comenzando por el examen de la vulneración competencial alegada, la fiscal general del Estado extracta algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el alcance de los títulos competenciales recogidos en los arts. 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 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva de hábitats) y la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva de aves). De lo anterior colige que el título competencial preferente para resolver la controversia es el del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Sigue su examen con la normativa española sobre espacios de la Red Natura 2000, destacando la necesidad de una evaluación ambiental de todo proyecto que tenga incidencia sobre dichos espacios. Además, hay unas causas tasadas y un procedimiento específico para descatalogar terrenos de la red, tal y como prescriben el art. 51.1 de la Ley 42/2007, de patrimonio natural y de la biodiversidad y el art. 13.4 TRLS 2008. Según tales preceptos solo 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 esta de tal descatalogación.

A juicio de la fiscal general del Estado, la alteración de un espacio de la Red Natura 2000, como el del supuesto de autos, que se asienta en suelo no urbanizable, 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. Enfatiza que la urbanización supone un deterioro, cuando no una destrucción del hábitat por la transformación del suelo que conlleva, cuando la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad 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 y el texto refundido de la Ley de suelo. La normativa estatal —añade— no prevé cambios en los espacios de la Red Natura 2000 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) de la Ley 15/2001, tras la redacción dada por la Ley 9/2011, vulnera los arts. 12.2 y 13.4 TRLS 2008.

c) En relación con 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, sostiene que, efectivamente, pese a su apariencia de norma general, tiene un solo objetivo que es permitir la reclasificación de suelos no urbanizables de especial protección 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 instrumentos de ordenación 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 se han dictado en aplicación de la normativa urbanística 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 frente a futuros fallos judiciales que pudieran anular actos administrativos que desconocen el régimen del suelo de los espacios de la Red Natura 2000 para facilitar 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 concurran las razones excepcionales que podrían justificar la aprobación de una ley singular, hallándonos ante una actuación legislativa cuya finalidad es impedir la ejecución de sentencias judiciales.

11. El 10 de julio de 2019 se registraron las alegaciones del letrado de la Asamblea de Extremadura, con el siguiente contenido:

a) Con cita de la STC 61/1997, recuerda el letrado que el Estado no es competente para determinar las técnicas de clasificación y categorización del suelo, correspondiendo dicha atribución a las comunidades autónomas. Asimismo, la Ley 42/2007, de patrimonio natural y de la biodiversidad, permite actuaciones en los espacios de la Red Natura 2000 por exigencias económicas, sociales y culturales, y cuando concurran 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. 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.

La Ley 42/2007 es desarrollo a su vez de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 2009/146/CEE, 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 citada Ley 42/2007.

b) En cuanto al argumento de que la ley atenta contra el art. 24 CE en su vertiente de 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 ni 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 se vulnera el art. 24.1 CE.

c) Por lo que se refiere 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 este Tribunal, en su STC 129/2013, de 4 de junio, señaló que las leyes singulares no son por este mero hecho inconstitucionales, sino que son instrumentos válidos para arbitrar una solución adecuada a una situación singular.

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

12. En fecha 22 de julio de 2019 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito de alegaciones de la asociación Ecologistas en Acción-CODA. Sus argumentos se exponen a continuación de forma sucinta:

a) La representación procesal de la asociación ecologista ve como única finalidad de la modificación legal introducida por la Ley 9/2011 la de corregir los indeseables efectos derivados de pronunciamientos judiciales; finalidad compartida por el procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística —proyecto de interés regional y el planeamiento general del municipio afectado—. En atención tanto a su contenido como a las circunstancias temporales, procesales y políticas, la citada ley goza solo «formalmente» de un carácter general; es, por ello, que en cuanto ley *ad casum* incurre en infracción del art. 24.1 CE —en relación con el art. 117.3 CE—, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

Con apoyo en la doctrina de este Tribunal (SSTC 129/2013, 203/2013 y 50/2015), concluye la representación procesal que no tiene cabida en el texto constitucional aquella ley, o el concreto régimen jurídico en ella establecido, cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme o, en otros términos, cuando de forma manifiesta no exista la debida proporción entre el interés configurado en la ley y el concreto interés encarnado en el fallo a ejecutar.

b) En relación con la nueva redacción dada al art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001 por la Ley 9/2011, considera la representación procesal que vulnera los arts. 12.2 y 13.4 TRLS 2008, por permitir la transformación urbanística de todos aquellos espacios pertenecientes a la Red Natura 2000, siempre que aquella sea compatible con la preservación de los valores ambientales. Se vulneran, a su juicio, los arts. 149.1.23

y 9.3 CE; en primer lugar, por no respetar la legislación básica estatal que impone su clasificación como suelo rústico o no urbanizable de protección, y limita su reducción a los casos de degradación por procesos naturales. Y en segundo lugar, porque la finalidad perseguida —salvar el proyecto turístico— y eludir las resoluciones judiciales, revelan su arbitrariedad.

Además, consideran que con la nueva redacción del art. 60.2 e) de la Ley 15/2001 — en el que se niega la consideración de «vivienda» a los alojamientos turísticos residenciales susceptibles de venta a terceros—, se pretende modificar el objeto del proyecto de interés regional, lo cual constituye un elemento esencial de su motivación, y por tanto una verdadera innovación del instrumento de ordenación territorial. Su finalidad no es así otra que eximir al promotor de las obligaciones urbanísticas previstas en la propia Ley 15/2001, vulnerando con ello el principio de igualdad y la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

13. El 24 de julio de 2019 presentaron su escrito de alegaciones las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la «Isla de Valdecañas», en el que exponen las siguientes argumentaciones:

a) La cuestión de inconstitucionalidad no se ha planteado en el momento procesal oportuno. El procedimiento ordinario núm. 1463-2011, en el seno del cual se ha formulado, fue suspendido por auto de fecha 12 de noviembre de 2015 «hasta tanto haya decisión en el incidente de ejecución 17-2014». El citado incidente no se ha resuelto todavía, por lo que es incoherente que la sala plantee la cuestión sin esperar a dicha resolución. Debería haber resuelto primero el incidente para, a continuación, valorar si es necesaria o no la cuestión de inconstitucionalidad.

b) El juicio de relevancia no ha sido realizado tampoco 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 deriva 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 proyecto de interés regional. Además, para decidir sobre la validez o no de las resoluciones de homologación no resulta determinante conocer si la regulación en abstracto de la Ley 15/2001 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 de la Ley 15/2001, 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 al 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 de suelo y las condiciones de utilización del suelo rural, respectivamente. Tal determinación compete única y exclusivamente al legislador autonómico, de modo que la Ley 15/2001 no se dicta en este punto a modo de desarrollo y ejecución de la legislación básica estatal, sino con competencia legislativa exclusiva. No puede considerarse que el legislador básico estatal 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 capacidad legislativa, como hizo la Ley 9/2011 modificando la Ley 15/2001 de forma perfectamente válida y constitucional.

Un análisis de las normas en 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), segundo párrafo, de la Ley 15/2001 es plenamente respetuoso con esto.

d) Tras descartar la eventual vulneración de los arts. 149.1.13 y 18 CE, con apoyo en la doctrina de este Tribunal y el silencio del tribunal *a quo*, la representación procesal de las comunidades de propietarios también rechaza que se vulnere la normativa 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 Ley 15/2001 (ni antes ni después de la reforma) y 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 sometiendo su realización a una adecuada evaluación de sus repercusiones de forma que no cause perjuicio a la integridad del espacio. Es más, el apartado quinto 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 proyecto de interés regional 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 la presente cuestión de inconstitucionalidad—, pero a donde no debe conducir una interpretación literal y sistemática de la legislación básica estatal sobre el suelo y la legislación sectorial medioambiental —en nuestro 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 de hábitats no contiene prohibiciones sino más bien 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, imponen 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 de la Ley 15/2001 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 se debe resolver 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 de hábitats, debería plantear cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Se añaden, por último, dos referencias adicionales. Por un lado, se trae a colación la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, que sí prohíbe de manera clara la urbanización o edificación en los suelos que son objeto de declaración de parque nacional (art. 7.6); mientras que la Ley 42/2007 no hace lo mismo con los terrenos integrados en la 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 a 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 propia norma extremeña de evaluación ambiental —Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la comunidad autónoma de Extremadura— prevé la 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 la representación procesal 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 el dictado de concretos actos de aplicación al no ser autosuficiente. Tampoco se ha dictado en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, como podría ser el supuesto de que la Ley 9/2011 aprobara u homologara por sí misma el proyecto de interés regional. Por el contrario, la Ley 9/2011 modifica la Ley 15/2001 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, por cuanto 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, lo que remite a la repetibilidad de su aplicación.

En el caso de que el Tribunal entendiera que estamos ante una ley singular, se 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 conforme e interpretada de forma acorde a las necesidades que la sociedad demande. Al respecto, se aportan datos sobre la importancia que tiene la Red Natura 2000 en Extremadura, de forma que no cabe concluir, conforme a la doctrina de este Tribunal, que Ley 9/2011 resultara incomprensible a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución. Se entiende que la intervención del legislador se ha hecho necesaria, en este caso, ante los insuficientes instrumentos ordinarios de que dispone la administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad.

La reforma operada por la Ley 9/2011 no convalida o purga directamente la nulidad del proyecto de interés regional, ni se dicta con esa finalidad, sino que aspira a producir un efecto más general que el de permitir la «homologación» o convalidación de los citados instrumentos anulados —incluso más amplio que el de permitir la homologación de instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística en general—. La Ley 9/2011 continúa apostando —argumentan— por un modelo pro futuro sobre la clasificación urbanística de los espacios que forman parte de la Red Natura 2000, modelo respetuoso con el reparto competencial que ordena la Constitución.

Por consiguiente, con base en la STC 231/2015, 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 y que el derecho a la tutela judicial efectiva no impide que se modifiquen las normas en virtud de las cuales ha de enjuiciarse 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 Ley 15/2001, del TRLS 2008 y de la Ley 42/2007, podría pensarse, incluso, que la aclaración llevada a cabo por el legislador de la Ley 15/2001, por medio de la Ley 9/2011, sería innecesaria. Una interpretación en el sentido de que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no determina por sí sola la

clasificación como suelo no urbanizable, la cual ya se desprendía tanto de otros preceptos de la propia Ley 15/2001, como de su artículo 60 que, al regular los proyectos de interés regional (como el de la Isla de Valdecañas) permite que estos sean emplazados en «cualquier clase de suelo» (por tanto urbanizable o no urbanizable).

Finaliza el escrito de alegaciones, argumentando la representación procesal que, estando pendiente de ejecución las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, no procede alegar que la Ley 9/2011 haya sido dictada para eludir el cumplimiento de las citadas sentencias. Es, por ello, que la sala promotora incurre en una contradicción lógica al afirmar que la Ley 9/2011 ha sido dictada para eludir el cumplimiento de una sentencia, en tanto que aún se está discutiendo si es o no posible su ejecución.

14. Con fecha 29 de julio de 2019 se registró el escrito de alegaciones de la entidad mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A., en la que expone, en síntesis, lo siguiente:

a) El planteamiento de la cuestión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales, porque el procedimiento judicial estaba suspendido mediante auto de 24 de junio de 2015, 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 de lo contencioso-administrativo 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 art. 21.2 a) del vigente texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana con el art. 9.1 de la Ley 6/1998, sobre la que recayó la STC 164/2001, 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 de especial 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 art. 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 art. 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 perjudicarán 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, por el que se regula la Red Natura 2000 en Extremadura. 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) de la Ley 15/2001.

c) Acerca de la tacha de ley singular que se dirige contra la Ley 9/2011, se aduce que a fecha 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 pueda afectar a un 0,007 por 100 de dichos terrenos. Se cita la STC 231/2015 para, acto seguido, negar que en este caso se den ninguno de los tipos de leyes singulares previstos en ella.

15. Mediante providencia de 21 de noviembre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 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 plantea una 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 la redacción dada por la Ley 9/2011 de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo, y sobre la disposición adicional única de esta ley.

El art. 11 de la Ley 15/2001, que lleva por rúbrica «suelo no urbanizable», establece en su apartado primero 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)]. A su vez, el apartado segundo subdivide el suelo no urbanizable en las categorías de «común» y «protegido». Por último, el apartado 3, en el que se inserta el controvertido párrafo, desarrolla la última categoría, para disponer que el «suelo no urbanizable protegido» puede ser: i) de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno; ii) de protección estructural y iii) de protección de infraestructuras y equipamientos. Es en esta delimitación de la categoría «suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno» donde se inserta el párrafo cuestionado, 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».

El preámbulo de la Ley 9/2011 no llega a referirse por su nombre a la red ecológica Natura 2000, a cuyo tratamiento urbanístico afecta la modificación. Se extiende en destacar 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, 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 artículo 11 de la Ley 15/2001 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», para lo que se introduce en el apartado dedicado al suelo no urbanizable de protección ambiental el nuevo párrafo sobre la Red Ecológica Natura 2000 que se ha transcrito.

Por su parte, la también cuestionada disposición adicional única («Homologación») de la Ley 9/2011 tiene 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 esta 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 esta norma, según el preámbulo de la ley, es «coordinar definitivamente los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor a la redacción actual de la Ley 15/2001» 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 introducido], 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 dichos preceptos podrían incurrir en inconstitucionalidad mediata o indirecta por ser contrarios a preceptos estatales dictados al amparo del art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Como segundo motivo de inconstitucionalidad sostiene 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. Por su parte, la asociación Ecologistas en Acción-CODA solicita directamente la estimación de la cuestión, al entender que concurren las vulneraciones constitucionales descritas en el auto de planteamiento.

Por el contrario, la representación procesal de la mercantil 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 procesal 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. Examen del óbice procesal alegado

Como cuestión previa, hemos de abordar el óbice procesal alegado por el Ministerio Fiscal y por dos de las partes personadas en el presente proceso. En síntesis, tanto la fiscal general del Estado, como las representaciones procesales de las comunidades de propietarios y de la sociedad mercantil 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 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 este 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 proyecto de interés regional promovido por la mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A. a la nueva redacción del art. 11 de la Ley 15/2001 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, que los preceptos de la Ley 9/2011 sobre los que se plantean las dudas de constitucionalidad sean aplicables y relevantes para la decisión del proceso (art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). El órgano judicial debe conocer si la homologación del proyecto de interés regional 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 los 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. Pérdida parcial de objeto de la cuestión planteada y desestimación por aplicación de doctrina.

a) La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea, en primer lugar, en relación con 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 dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. Dado que este precepto ya ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 134/2019 de 13 noviembre, se impone ahora apreciar, conforme a reiterada doctrina [por todas, SSTC 60/2018, de 4 de junio, FJ 3 y 75/2018, de 5 de julio, FJ 2 a)], que la expulsión del ordenamiento jurídico de esta previsión determina la extinción de la cuestión, por pérdida sobrevenida de objeto, al haber quedado disipada la duda planteada.

b) Además, hay que señalar que la citada la STC 134/2019 de 13 de noviembre, desestimó la impugnación de la disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, que la presente cuestión plantea en términos argumentales análogos. A la vista

de la coincidencia objetiva entre las dos cuestiones de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2) y siguiendo la pauta aplicada ya en las SSTC 111/2016, FJ 2 c); 168/2016, FJ 2 c); 180/2016, FJ 3 c); 44/2017, FJ 2 d); 45/2017, FJ 2 d); 54/2017, FJ 2 d); 93/2017, FJ 2 d), y 101/2017, FJ 2 c), procede desestimar por remisión al fundamento jurídico 5 de la STC 134/2019, de 13 de noviembre, esta impugnación, lo que nos exime de reproducirla, siquiera en extracto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida del objeto, la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019 en relación con 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 dada por la Ley de dicha Asamblea 9/2011, de 29 de marzo.

2.º Desestimar la cuestión en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.