

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3345** *Sala Primera. Sentencia 20/2020, de 10 de febrero de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 4268-2019. Planteada por la Sección Primera de 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 por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y con la disposición adicional única de esta última ley. Competencias de protección ambiental y urbanismo: extinción parcial de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto tiene por objeto un precepto legal anulado por la STC 134/2019, de 13 de noviembre; constitucionalidad del precepto legal relativo a la homologación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes al momento de entrada en vigor de la nueva ley.*

ECLI:ES:TC:2020:20

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4268-2019, planteada por la Sección Primera de 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 por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y con la disposición adicional única de esta última ley. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Extremadura, la Asamblea de Extremadura y la asociación CODA-Ecologistas en Acción, y ha intervenido la fiscal general del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

**I. Antecedentes**

1. El 9 de julio de 2019 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un oficio 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 núm. 1285-2011, el auto de 10 de junio de 2019, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad 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 el art. único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo (en adelante, Ley 9/2011), y con la disposición adicional única de esta última ley.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

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 (PIR) «Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas» promovido por la mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A., por no ajustarse al ordenamiento jurídico. Asimismo, 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 (LIC) 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 m<sup>2</sup>. 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.

Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura fueron confirmadas por las del Tribunal Supremo de fecha 29 de enero de 2014 (recursos de casación núm. 2419-2011 y 2940-2011). En los recursos 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 (ZEPA) o en el ámbito de un lugar de interés comunitario (LIC), y su afección a la Red Natura 2000, sí comportaba la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de

protección que, de conformidad con la normativa estatal sobre suelo, hace preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección, incompatible con la urbanización. Una vez firme la sentencia de instancia, se abrió el trámite de ejecución.

b) Por Ley de la Asamblea de Extremadura 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 tercero.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. 1285-2011 (Ecologistas en Acción-CODA), en el que se ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 4268-2019, al procedimiento ordinario núm. 1375-2011 (ADENEX), dentro del cual se plantea la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019, y al procedimiento ordinario núm. 1463-2011 (Ecologistas en Acción-CODA), en el que se ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019, iguales a esta.

c) Por providencia de 14 de febrero de 2019, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 11.3.1 b), segundo párrafo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2001, de 29 de marzo, así como respecto de la disposición adicional única de esta última ley, por la posible vulneración de los arts. 24.1, 117, 118 y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE.

Dicha providencia fue impugnada en reposición por la entidad Marina Isla de Valdecañas, S.A., alegando que por auto de 25 de septiembre de 2015 se acordó suspender el procedimiento hasta que hubiera resolución firme en el incidente de ejecución 17-2014, decisión que aún no se había producido. El recurso fue desestimado por auto de 10 de junio de 2019, en el que se argumentaba que la continuación de aquella ejecutoria conlleva también que continúe la tramitación del procedimiento ordinario hasta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que producirá el mismo efecto suspensivo sobre dicho procedimiento.

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 norte, 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 la cuestión.

d) Por auto de 10 de junio de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad 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 el art. único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y con la disposición adicional única de esta última ley, reguladora del procedimiento de

homologación, por la posible vulneración de los arts. 24.1; 117; 118 y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE.

3. El auto de 10 de junio de 2019 fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

a) Tras exponer los antecedentes de hecho, especialmente en cuanto a los pronunciamientos previos de la propia 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.

b) El auto parte de que el objeto del procedimiento es la homologación del proyecto de interés regional «Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas», aprobada por la Junta de Extremadura con base en la disposición adicional única de la Ley 9/2011 y en 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 establece una clasificación del suelo que desconoce la legislación básica del Estado, porque permite que suelos que claramente tienen la clasificación de suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, por formar parte de la Red Natura 2000, sean objeto de transformación urbanística. El propio 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 el art. 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, ya que la modificación del art. 11 de la Ley del suelo y ordenación territorial de Extremadura y el procedimiento de homologación de la disposición adicional única tienen aplicación para los instrumentos de ordenación del territorio y urbanística que han sido declarados nulos.

4. Mediante providencia de 29 de octubre de 2019, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada y, con arreglo al art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), deferir a la Sala Primera el conocimiento de la presente cuestión. De conformidad con lo establecido en el art. 37.3 LOTC, 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 Asamblea y a la Junta 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 LOTC, el proceso permaneciera suspendido hasta que este Tribunal resolviera definitivamente la presente cuestión. Por último, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura» (lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 267, de 6 de noviembre de 2019, y en el «DOE» núm. 219, de 13 de noviembre de 2019).

5. A través de escrito presentado el 7 de noviembre de 2019 se personó en el procedimiento la procuradora de los tribunales doña Beatriz Pérez-Urruti Iribarren, en nombre y representación de la mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A.

6. Mediante escrito registrado el 13 de noviembre de 2019, el presidente del Senado comunicó la personación de la cámara en el procedimiento y su ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El 20 de noviembre de 2019 tuvo entrada el escrito de personación del procurador de los tribunales don Carlos Plasencia Baltés, actuando en nombre y representación de la asociación CODA-Ecologistas en Acción.

8. Con fecha 22 de noviembre 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.

9. La presidenta del Congreso de los Diputados, en escrito que tuvo entrada en el registro general el 27 de noviembre de 2019, puso en conocimiento de este Tribunal la personación de dicha cámara y su ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

10. El 27 de noviembre de 2019 se presentó el escrito de alegaciones de la representación de la Junta de Extremadura, en el que interesó la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. En síntesis, sus argumentaciones son las 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, y tras exponer las tachas de inconstitucionalidad que el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura imputa a la normativa cuestionada, 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. El debate debe quedar circunscrito al contraste con el art. 12.2 TRLS 2008.

c) Por otra parte, señalan que han tenido conocimiento de la STC 134/2019, de 13 de noviembre, dictada en cuestión de inconstitucionalidad de idéntico objeto a la presente. No obstante, insisten en los argumentos postulados en aquel proceso, destacando que muchos de ellos han sido reconocidos en el voto particular a dicha sentencia, y que, como en este se advierte, el objeto de los procesos ordinarios no debe condicionar la valoración de la constitucionalidad de la norma legal. Insisten en que no hay precepto alguno que establezca la preceptiva clasificación de los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 como suelo no urbanizable. El art. 12 TRLS 2008 remite a la legislación ambiental, que no prescribe la categorización como suelo no urbanizable especialmente protegido, sino que remite la ordenación de las zonas especiales de protección de aves a los planes de gestión. Asimismo, la legislación básica ambiental permite desarrollar proyectos que no guarden relación directa con la gestión del lugar o que no sean necesarios para la misma. Recuerdan en este punto que la Red Natura 2000 es muy extensa (un tercio del territorio extremeño), y afirmar que todos esos terrenos han de ser clasificados como suelo no urbanizable supone un enorme

condicionante no derivado directamente de la legislación básica, aspecto que no pasa desapercibido en el voto particular. Ello supondría cercenar el crecimiento de municipios cuyo entero término municipal está incluido en aquella red.

d) Los letrados autonómicos sostienen 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.

e) 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.

11. El 29 de noviembre 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 concurren particularidades regionales y locales, pudiendo las comunidades autónomas establecer las limitaciones que se estimen pertinentes siempre que lo hagan mediante ley o instrumento de planificación. 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 igual fecha presentó sus alegaciones la fiscal general del Estado, en las que se expone lo siguiente:

a) Tras recordar los antecedentes del asunto, y analizar el cumplimiento de los presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, sintetiza la fiscal general del Estado los planteamientos del órgano judicial promotor de la cuestión. A continuación, hace referencia a la STC 134/2019, de 13 de noviembre, que estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019, en la que se planteó la duda de constitucionalidad de idénticos preceptos, por las mismas causas y vulneraciones que en la presente cuestión se esgrimen, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, por la posible vulneración del art. 149.1.1 y 23 CE, desestimando en todo lo demás la cuestión.

b) En relación con los planteamientos de la sala promotora de la cuestión, se pone de relieve su coincidencia objetiva y argumental con la cuestión ya resuelta por la STC 134/2019, tanto por lo que se debate en el proceso subyacente como por los preceptos cuestionados. Esa identidad conlleva que los argumentos de dicho pronunciamiento determinen los términos en que debe ser resuelta esta cuestión de inconstitucionalidad.

c) De acuerdo con ello, indica que el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 134/2019 –cuyos argumentos se dan por reproducidos– por idénticos motivos de inconstitucionalidad que los que aquí se exponen por la sala promotora de la cuestión. En consecuencia, dicho precepto no puede regir la resolución de ningún litigio, por lo que procede acordar la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad en lo que hace al mismo, por pérdida sobrevenida de objeto.

d) Sin embargo, el motivo de inconstitucionalidad suscitado respecto de la disposición adicional única de la Ley 9/2011, de 29 de marzo, fue desechado por el Alto Tribunal en la mencionada STC 134/2019. Por consiguiente, siendo idéntica la disposición impugnada y los motivos de impugnación, se han de trasladar aquí los argumentos de dicha sentencia, determinando que el motivo de inconstitucionalidad alegado respecto de la disposición adicional única deba ser inadmitido por notoriamente infundado.

Como conclusión, la fiscal general del Estado solicita que se declare extinguida la cuestión de inconstitucionalidad, por pérdida sobrevenida de objeto, 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 por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, desestimando la cuestión en todo lo demás.

13. Por diligencia de ordenación de 2 de diciembre de 2019, la secretaría de justicia del Pleno tuvo por personadas y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad a las representaciones de Marina Isla de Valdecañas, S.A., y de CODA-Ecologistas en Acción y, conforme al art. 37.2 LOTC, les concedió un plazo de quince días para que formularan las alegaciones que estimaran convenientes.

14. Con fecha 12 de diciembre de 2019 tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones de CODA-Ecologistas en Acción, en el que se indica que idéntica cuestión de inconstitucionalidad a la aquí planteada fue sometida a este Tribunal en las cuestiones de inconstitucionalidad núm. 2560-2019 y 2561-2019, resueltas en virtud de las Sentencias 134/2019, de 13 de noviembre, y 152/2019, de 25 de noviembre. Con

reproducción de parte del fundamento jurídico 4 de la primera de ellas, concluye que, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, la presente cuestión de inconstitucionalidad habría quedado sin objeto, al haberse disipado la duda planteada por la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, por la STC 134/2019, de 13 de noviembre. Y la expulsión del ordenamiento jurídico de esta previsión determina la extinción de la cuestión, por pérdida sobrevenida de objeto, de conformidad con la doctrina constitucional que se cita en el escrito.

15. Por providencia de 6 de febrero de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

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

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, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley de la Asamblea de Extremadura 9/2011, de 29 de marzo, y sobre la disposición adicional única de esta ley.

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, en congruencia con los pronunciamientos de las SSTC 134/2019, de 13 de noviembre, y 152/2019, de 25 de noviembre, solicita que se declare extinguida la cuestión de inconstitucionalidad, por pérdida de objeto, respecto del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y que se desestime en todo lo demás. También interesa la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad por pérdida de objeto la asociación CODA-Ecológicos en Acción. Por el contrario, tanto la representación de la Junta de Extremadura como la de la Asamblea de Extremadura solicitan que la cuestión se desestime, por las razones de fondo que han sido detalladas en los antecedentes.

### 2. Contenido de las normas cuestionadas.

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 tercero, 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 desestimarán 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».

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, al igual que hicimos respecto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019 en la STC 152/2019, de 25 de noviembre.

b) Además, hay que señalar que tanto en la STC 134/2019, de 13 de noviembre, como en la STC 152/2019, de 25 de noviembre, se 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 tres 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, 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. 4268-2019 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 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 diez de febrero de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.