

El Tribunal Constitucional desestima los recursos de amparo contra la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022 y confirma la demolición del complejo Isla de Valdecañas

En dos recientes sentencias, el Tribunal Constitucional ha desestimado por unanimidad los recursos de amparo de la Junta de Extremadura y de las comunidades de propietarios del complejo Marina Isla de Valdecañas contra la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, que, al descartar la imposibilidad material de ejecución, conduce a la demolición íntegra al ejecutar en sus propios términos las sentencias firmes del 2011. Las resoluciones rechazan todas las quejas de vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva por la sentencia del Tribunal Supremo.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Las sentencias del Tribunal Constitucional 149/2025, de 23 de septiembre, y 162/2025, de 7 de octubre, han desestimado por unanimidad los recursos de amparo interpuestos, respectivamente, por la Junta de Extremadura y por varias comunidades de propietarios contra la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, de 9 de febrero.

Sigue pendiente de resolución el recurso de amparo promovido por los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, pero, a la luz de estas dos sentencias, el marco constitucional

queda ya sustancialmente fijado por lo que respecta a la ausencia de vulneración de los derechos del artículo 24 de la Constitución por la sentencia del Tribunal Supremo.

Se trata de un litigio de casi dos décadas y de gran resonancia medioambiental.

Con estas sentencias se agota la vía judicial interna y no caben más recursos en sede nacional. Cabe señalar, no obstante, que la Junta de Extremadura y las comunidades de propietarios han anunciado que valorarán las «vías en el ámbito de la Unión Europea», si bien,

sólo cabría, en su caso, una cuestión prejudicial que plantease un órgano jurisdiccional en un procedimiento abierto o una denuncia ante la Comisión Europea por posible infracción del Derecho de la Unión Europea. Es previsible que la Junta de Extremadura agote todas las posibles vías disponibles dado el elevado coste económico de la demolición y las posibles indemnizaciones a terceros de buena fe (el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio del 2020 —que entonces acordó una ejecución parcial— estimó en un mínimo de 144 982 889,85 euros estos costes).

A continuación resumimos los antecedentes del caso y los fundamentos de las dos sentencias.

1. Antecedentes

En el año 2007, la Junta de Extremadura aprobó, mediante el Decreto 55/2007, el Proyecto de Interés Regional (PIR) consistente en la recalificación de unos terrenos para la construcción de un complejo turístico en la isla del embalse de Valdecañas, integrada en la Red Natura 2000.

El decreto fue recurrido por dos asociaciones ambientales, pero ello no impidió que en el 2010 se terminaran las obras de una parte del complejo turístico.

En el 2011, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó dos sentencias que declararon la nulidad del Proyecto de Interés Regional (PIR) de Marina Isla de Valdecañas y ordenaron la reposición de los terrenos a su estado anterior. Dicho tribunal anuló el proyecto por considerar, entre otras razones, que no respondía a objetivos de interés regional o de utilidad

pública propia de estos instrumentos y que los terrenos afectados por el proyecto estaban integrados en la Red Natura 2000 (ZEPA y LIC) y sometidos, por ello, a un régimen de especial protección por la legislación sectorial indisponible para el planificador.

Estos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia fueron confirmados por sendas sentencias del Tribunal Supremo en el 2014, y se abrió el trámite de ejecución.

Mediante una ley del 2011 se reformó la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, para flexibilizar la clasificación urbanística de los suelos de la Red Natura 2000 y establecer un procedimiento de homologación para los instrumentos de planificación y ordenación vigentes, lo que permitió homologar el Proyecto de Interés Regional. Sin embargo, en resolución de una cuestión de inconstitucionalidad, la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2019 declaró inconstitucional y nulo el nuevo precepto introducido en la Ley 15/2001. En coherencia con la sentencia, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura anuló la homologación del Proyecto de Interés Regional y los actos urbanísticos conexos.

En el 2020, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó un auto de ejecución donde declaraba la «imposibilidad formal» de ejecutar íntegramente las sentencias y acordaba su ejecución material parcial —atendiendo a la garantía de la debida protección ambiental, al impacto socioeconómico del complejo, a la protección de terceros y a la seguridad jurídica,

Según declaró el Tribunal Supremo, la restauración de la legalidad urbanística exige la demolición de todo lo construido

dado el tiempo transcurrido—, ordenando demoler sólo lo no terminado y prohibir nuevas obras, pero conservar el hotel, las viviendas y el campo de golf.

Ecologistas en Acción recurrió el auto en casación y el recurso fue desestimado por la Sentencia 162/2022 (en lo sucesivo, «sentencia del Tribunal Supremo»). La sentencia declaró, en resolución de la cuestión de interés casacional objetivo, que no cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia respecto de todo lo que ya ha sido construido por la afectación de intereses de carácter socioeconómico o de otra índole. La sentencia afirmó que la restauración de la legalidad urbanística exige la demolición de todas las obras y que los intereses socioeconómicos o fiscales no prevalecen frente a la ordenación urbanística y a la protección ambiental.

Contra esta sentencia del Tribunal Supremo, la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las comunidades de propietarios del complejo residencial interpusieron incidente de nulidad de actuaciones y, tras su desestimación, recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional acordó, con base en el artículo 56 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC), la medida —nada frecuente— de suspensión cautelar de la

ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo y, con ello, la paralización provisional de la demolición de Marina Isla de

Valdecañas para evitar un perjuicio irremparable mientras se resolvían los recursos de amparo.

2. Los principales argumentos de las sentencias del Tribunal Constitucional

a) *Vulneración del derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE)*

Las dos sentencias del Tribunal Constitucional desestiman las alegaciones de los recurrentes en amparo sobre la pretendida vulneración del derecho a un juez imparcial y a la tutela judicial efectiva por la participación del magistrado Olea Godoy en la sentencia del Tribunal Supremo impugnada, en tanto que había formado parte de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que anuló el Proyecto de Interés Regional y ordenó la reposición.

El Tribunal Constitucional, tras resumir su doctrina y la del Tribunal de Estrasburgo en relación con la imparcialidad judicial, concluye que, como ya declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2022, únicamente deben «considerarse objetivamente justificadas las dudas sobre la imparcialidad judicial y, por tanto, vulnerado el derecho al juez imparcial, cuando la decisión a la que se pretende vincular la pérdida de imparcialidad se fundamenta en valoraciones que resulten sustancialmente idénticas a

las que serían propias de un juicio de fondo sobre la responsabilidad penal, exteriorizando, de este modo, un pronunciamiento anticipado al respecto».

La aplicación de esta doctrina al caso conduce a desestimar la queja porque, aunque el Tribunal Constitucional reconoce que existe conexión entre las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura del 2011 que anularon el Proyecto de Interés Regional de Valdecañas y ordenaron la reposición y la sentencia del Tribunal Supremo que había anulado los autos de ejecución, entiende que esa conexión no es tan intensa como para que «el juicio emitido en aquellas dos primeras sentencias, que resuelven el fondo del asunto, prejuzgue la decisión de la sentencia de casación, que se pronuncia sobre un objeto diferente, el incidente de ejecución de la decisión sobre el fondo del asunto»; las cuestiones dirimidas en ambos pronunciamientos no se consideran sustancialmente idénticas o muy cercanas, por lo que no cabe presumir perjuicio alguno en el citado magistrado.

b) *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a una motivación reforzada (art. 24.1 CE)*

La Sentencia 162/2025 desestima la queja de las comunidades de propietarios sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de motivación reforzada. Los recurrentes alegaban que la

sentencia del Tribunal Supremo suponía una injerencia directa en el derecho a la propiedad (art. 33 CE) y en el derecho a la libre elección de residencia (art. 19 CE), lo que exigía que a dicha sentencia se le aplicase un canon de razonabilidad reforzado que valorase, en particular, la conexión de sentido entre los razonamientos y la tutela del contenido esencial de los derechos afectados.

El Tribunal Constitucional reconoce la existencia de un deber de motivación más riguroso cuando se afectan derechos fundamentales, pero no aprecia esta infracción en la sentencia del Tribunal Supremo debido a que la afectación alegada por los recurrentes de los artículos 19 y 33 de la Constitución se deriva de las sentencias firmes del 2011 que habían anulado el plan y ordenado la reposición, no de la sentencia del Tribunal Supremo; esta última se limita a resolver, con motivación razonada, si concurría imposibilidad material de ejecutar la reposición.

c) *Infracción del artículo 24.1 de la Constitución por desnaturalizar la esencia del recurso de casación*

Las sentencias desestiman también la queja relativa a la infracción del artículo 24.1 de la Constitución española (CE) por desnaturalizar el recurso de casación. Los recurrentes alegaban que la sentencia del Tribunal Supremo recurrida había despreciado la función nomofiláctica del recurso para ocuparse exclusivamente de resolver sobre el interés de los litigantes y había llevado a cabo una revisión

de la valoración de la prueba del tribunal de instancia sustituyendo las conclusiones de éste; con ello, afirman, se desnaturalizaba la esencia del recurso de casación infringiendo el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución española.

El Tribunal Constitucional desestima este motivo porque entiende que la sentencia del Tribunal Supremo actuó correctamente dentro de la doble función de la casación contenciosa (objetiva y subjetiva), ceñida a la cuestión admitida: interpretar el artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre la «imposibilidad material» de ejecutar sentencias cuando hay intereses socioeconómicos u otros, garantizando la integridad ambiental. En la sentencia no hay una nueva valoración probatoria, sino una apreciación estrictamente jurídica de los intereses en juego distinta de la efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que conduce a una solución opuesta a la de los autos de instancia. La sentencia del Tribunal Supremo recuerda que el control constitucional se limita a verificar la existencia de motivación y la ausencia de arbitrariedad, error patente o irrazonabilidad, sin enjuiciar su corrección jurídica de fondo.

d) ***Vulneración del derecho fundamental a la intangibilidad de las sentencias firmes***

Por último, el Tribunal Constitucional desestima la alegación de la Junta de

Extremadura y de las comunidades de propietarios de que se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de intangibilidad de las resoluciones firmes, fundada en el hecho de que las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura del 2011 no habían ordenado expresamente la demolición total, y esa cuestión, diferida a la ejecución, no podía ser decidida por la sentencia del Tribunal Supremo. Los recurrentes sostenían, por ello, que el Supremo habría incorporado un pronunciamiento nuevo (demolición íntegra) no pedido ni debatido en el proceso declarativo.

Las sentencias comienzan por resumir la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la intangibilidad de las sentencias firmes. De acuerdo con ella, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende la ejecución en sus propios términos y el respeto a la cosa juzgada, y sólo cabe revisar fallos firmes por cauces legales extraordinarios. Ahora bien, la delimitación de la cosa juzgada corresponde a los órganos judiciales y sólo es revisable en amparo cuando su interpretación sea arbitraria, incongruente, irrazonable o evidencie dejación de la obligación de ejecutar lo juzgado.

En el caso objeto de recurso, el Tribunal Constitucional entiende que no se ha vulnerado el derecho a la intangibilidad de las resoluciones firmes por cuanto la sentencia del Tribunal Supremo no afecta a la previa decisión de anulación y reposición al estado anterior, sino al modo en que habría

de llevarse a cabo esa reposición, que quedó aplazado a la ejecución. Así, «la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022 no afecta a la previa decisión sino a la forma de ejecutarla, ni la decisión de demolición se aparta

de la lógica del fallo de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en la medida en que son esas sentencias las que ordenan la reposición del terreno a su estado anterior».