

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3868-2022, promovido por la Junta de Extremadura contra la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 7128-2020 y contra el auto de 8 de abril de 2022 que desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra dicha sentencia. Han comparecido y formulado alegaciones Ecologistas en Acción-Coda; Marina Isla de Valdecañas, S.A. y las comunidades de propietarios complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 26 de mayo de 2020 los letrados de la Junta de Extremadura, en la representación que ostentan del Gobierno de esa comunidad autónoma, formularon demanda de amparo contra las resoluciones a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los que seguidamente se relacionan.

a) La sentencia 195/2011, de 9 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, recaída en el recurso interpuesto por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX), declaró la nulidad del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobó definitivamente el proyecto de interés regional (PIR) “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas”, promovido por la mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A. La sentencia ordenó la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto. En la misma fecha, la Sala dictó la sentencia 196/2011, de idéntico contenido a la anterior, en respuesta al recurso interpuesto contra el mismo proyecto por la asociación Ecologistas en Acción-Coda.

El objeto del proyecto de interés regional declarado nulo era la construcción de un complejo turístico en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (Cáceres), en una isla de 134,5 hectáreas de superficie existente en la presa de Valdecañas, que está integrada 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 ES4320068 “Márgenes de Valdecañas”.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura consideró que: i) el proyecto de interés regional no quedaba amparado en ninguno de los concretos objetivos que podrían legitimarlo, conforme a la legislación aplicable; ii) faltaba la justificación del interés regional, de la utilidad pública y de la oportunidad de recalificar unos terrenos de especial protección como suelo urbanizable; 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 indisponible para el planificador; y iv) el proyecto ha sido sometido a estudio de impacto ambiental en el que no consta la exposición de las principales alternativas al proyecto presentado.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura fue confirmada por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014. Una vez declarada firme la sentencia de instancia, se abrió el trámite de ejecución (incidentes de ejecución 17/2014 y 18/2014).

b) Por Ley 9/2011, de 29 de marzo, se modificó el art. 11 de la Ley 15/2001, para incorporar un nuevo párrafo 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 que se siguió en relación con el proyecto de interés regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, S.A. La homologación fue aprobada por resolución de la comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura de 28 de julio de 2011 (“DOE” núm. 185, de 26 de septiembre de 2011), que declaró el proyecto adecuado a la nueva redacción de la Ley 15/2001 introducida por la Ley 9/2011, así como al nuevo objetivo de los proyectos de interés regional, que amparaba los “proyectos alejados de los núcleos urbanos en los que se promueva un desarrollo urbanístico asociado al fomento de intereses turísticos, de ocio, deportivos o similares”.

La impugnación de la citada resolución dio lugar al procedimiento ordinario núm. 1375-2011, dentro del cual se planteó cuestión de inconstitucionalidad. La STC 134/2019, de 13 de noviembre, resolvió la cuestión de inconstitucionalidad declarando que 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 introducida por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, era inconstitucional y nulo.

En coherencia con la referida STC 134/2019, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia dictó otras cinco sentencias que anulan la homologación del Proyecto de Interés Regional denominado “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas”, la homologación del Plan General Municipal de El Gordo, y la aprobación y modificación del mencionado Plan General Municipal.

c) Por auto de 30 de junio de 2020, confirmado en reposición por auto de 21 de septiembre de 2020, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se resuelve el incidente de ejecución de las sentencias 195/2011 y 196/2011, de 9 de marzo. La Sala declara la imposibilidad formal de ejecutarlas y acuerda su ejecución material parcial, teniendo en cuenta que queda garantizada la debida protección del medioambiente; el impacto socioeconómico en la comarca que ha supuesto el complejo; los graves perjuicios económicos para la hacienda pública (estimados en una cifra en torno a los 145 millones de euros); la protección de terceros, el principio de seguridad jurídica y el tiempo transcurrido desde la interposición de los primeros procesos contencioso-administrativos hasta la resolución del incidente de ejecución.

El modo de ejecución era el siguiente, conforme al Punto III del fallo: i) demolición de todo lo que se encuentra en fase de estructura o no está terminado y en funcionamiento; ii) las plataformas existentes que no han sido urbanizadas, deberán restaurarse y revegetarse; iii) la demolición deberá realizarse de manera ordenada y programada y dará lugar a la reposición del terreno a un estado que permite un proceso de regeneración de bosque mediterráneo, debiendo crearse un enclave y paisaje similares a los protegidos en la ZEPA; iv) la Junta de Extremadura deberá aprobar un plan o programa de trabajo para proceder a la demolición y restauración en el plazo máximo de seis meses, comenzando a partir del sexto mes las actuaciones de adjudicación y a continuación las materiales de demolición; v) se prohíbe la realización de nuevas edificaciones; y vi) se conservan el hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento. El fallo dispone también la necesidad de adoptar un programa o plan para proteger el medioambiente y de medidas compensatorias (Punto IV), y determina indemnizaciones a favor de Ecologistas en Acción-Coda y ADENEX (Punto V).

d) Por la representación de Ecologistas en Acción-Coda se presentó escrito de preparación de recurso de casación, que se tuvo por preparado por auto de 11 de noviembre de 2020. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dictó auto de 6 de mayo de 2021 admitiendo el recurso de casación, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y declarando que la cuestión planteada en el recurso consistía en determinar: *"Si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia -respecto de todo lo que ya ha sido construido- cuando, en otro caso, se verían*

seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental."

e) El recurso de casación se resuelve en sentido estimatorio por sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

La sentencia recuerda las razones que llevaron a las sentencias de instancia que se tratan de ejecutar a declarar la nulidad de pleno derecho del PIR. Estima que se desprende de sus fundamentos que el pronunciamiento de nulidad y reposición de los terrenos a la situación anterior tiene por objeto la restauración de la legalidad urbanística, que, en atención a la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia de la integración en la Red Natura 2000, impide la transformación urbanística. En consecuencia, la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas. Ejecución en sus propios términos que solo se excepciona, conforme al art. 105.2 LJCA, por la imposibilidad material de dicha reposición.

Aludiendo a la doctrina de la STC 134/2019, la sentencia recuerda que la Sala de instancia descarta la imposibilidad legal de ejecución y concluye que la ejecución en sus propios términos solamente se excepciona, por imposibilidad material de llevar a cabo la reposición ordenada respecto del "hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento".

A continuación, se examinan las razones y circunstancias que se toman en consideración para acordar la inexecución parcial de las sentencias. Con referencia a la STC 134/2019, la sentencia entiende que la actuación urbanística lo que persigue no es preservar, sino cambiar el destino de los suelos y destinarlos a su urbanización. Desde estas consideraciones, la falta de incidencia de lo construido en el medioambiente no puede considerarse causa de imposibilidad material de ejecución. Por el contrario, la consumación de la transformación urbanística no preserva, sino que cambia el destino del suelo objeto de la urbanización y, como tal, la urbanización implica siempre una grave alteración y supone una reducción de facto de la superficie protegida. A estas razones se añade que con ello se consolidaría una transformación

urbanística cuya ilegalidad afecta a intereses públicos tan relevantes como la ordenación urbanística y la protección del medioambiente.

A partir de ello se valora la cuestión del impacto socioeconómico de la ejecución en los municipios de El Gordo y Berrocalejo, señalando que la valoración de tales beneficios socioeconómicos ha de contrastarse con los derechos e intereses tutelados por las resoluciones judiciales que pretenden ejecutarse. A tal efecto señala que el limitado impacto en cuanto a la generación de empleo y al mantenimiento de la población en los municipios cercanos asociados al turismo que genera la urbanización, no puede enervar la realización de los intereses públicos tutelados y comprometidos en la ejecución, como son la ordenación urbanística y la protección del medioambiente, que resultarían definitivamente lesionados. Estos mismos criterios de ponderación de intereses han de aplicarse en relación con los graves perjuicios económicos para la hacienda pública de Extremadura. Se estima que los arts. 105 y 106 LJCA, cuando se aplican a supuestos referidos a la condena a la administración al pago de una cantidad, han de tomarse en consideración en casos como el presente pues el legislador descarta la imposibilidad de responder económicamente por parte de la administración, atendiendo a la previsión del correspondiente crédito presupuestario de carácter ampliable, y, desde esa consideración, establece la posibilidad de la ejecución económica en la forma que resulte menos gravosa. Por otra parte, el alcance de la responsabilidad económica de la administración ha de ponerse en relación con los derechos e intereses tutelados por las resoluciones judiciales de cuya ejecución se trata y la responsabilidad que en su lesión o vulneración se atribuya a la administración, habiéndose apreciado que se trataba de una actuación administrativa contraria a la normativa estatal y autonómica y que la actuación de la Junta de Extremadura al aprobar el PIR fue contraria a derecho. Se desprende de ello, que la responsabilidad económica que pueda resultar para la administración se corresponde con el alcance de su responsabilidad en la transformación urbanística declarada ilegal y cuya reparación se trata de obtener mediante la ejecución en sus propios términos de las correspondientes sentencias.

La conclusión es que no se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición de lo construido y en funcionamiento. Esa misma conclusión permite dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso, en el sentido de que, en este caso, no cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de las correspondientes sentencias, respecto de todo lo que ya ha sido construido, por la afectación de intereses de carácter socioeconómico o de otra índole.

Por todo ello se concluye que procede estimar el recurso, dejando sin efecto los autos recurridos de 30 de junio y 21 de septiembre de 2020 en cuanto acuerdan: "la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento", que deberán ser demolidas como el resto de las obras e instalaciones a que se refiere el punto III de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020, aplicando y adaptando los criterios establecidos al efecto en los números 2, 3 y 4 de este punto III a la ampliación de la demolición que se acuerda. Por otra parte, esa demolición supone la eliminación de la actividad humana derivada de su uso y disfrute, a la que responde, fundamentalmente, el plan o programa para la protección del medioambiente y medidas compensatorias establecido en el punto IV de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020, el cual queda afectado por esta decisión, sin perjuicio de que en la instancia se valore su alcance a efectos de su modificación, adaptación o eliminación. Finalmente, en cuanto a la indemnización fijada se aprecia que la demolición de lo construido y en funcionamiento altera notablemente los perjuicios a reparar, por lo que habrá de valorarse en la instancia la procedencia de una revisión y adaptación de dicho pronunciamiento del punto V de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020.

f) Interpuesto por la representación procesal de la Junta de Extremadura incidente de nulidad de actuaciones contra la referida sentencia, se desestima por auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, dictado el día 8 de abril de 2022. En el incidente se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por: i) infracción del derecho a un proceso con todas las garantías y al juez imparcial; ii) transmutación del recurso de casación ignorando su carácter nomofiláctico, resolviendo el caso concreto como si se tratase de una segunda instancia ordinaria; iii) arbitrariedad e incongruencia omisiva, por error y extrapetita; y iv) exceso de jurisdicción, al establecer cómo debe ejecutar la administración la sentencia y orientar al Tribunal Superior de Justicia en cuanto a las cuestiones que debe resolver sobre la ejecución.

El primer motivo, centrado en la intervención en la sentencia 162/2022 del magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy que fue ponente de las sentencias de 2011 objeto de la ejecución sobre la que versa el recurso de casación, se desestima por razones formales y de fondo. En cuanto a lo primero, porque con este motivo se está invocando una causa de recusación del referido magistrado, que ha de hacerse valer antes de la sentencia, teniendo en cuenta que la

composición de la Sección resulta ya desde el auto de admisión y se refleja en las resoluciones dictadas en la tramitación de este. Respecto a lo segundo, el auto razona que el objeto del recurso de casación no es la revisión de las sentencias que se ejecutan y de las que el magistrado fue ponente, sino de la revisión de los autos dictados en ejecución de estas, ejecución en la que ninguna intervención tuvo el mismo. También se desestima el mismo motivo en relación con la magistrada ponente del auto de admisión del recurso de casación, Excma. Sra. Huerta Garicano, pues no se tiene en cuenta que la admisión y resolución del recurso es competencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, sin que el hecho de que el funcionamiento de la Sala atribuya a una Sección la resolución del trámite de admisión inhabilite a los miembros de esta para formar parte, en su momento, de la Sección que haya de resolver el recurso admitido. El resto de los motivos alegados también se desestiman. Se entiende que con ellos se está cuestionando la respuesta de la Sala al recurso planteado, lo que excede del incidente de nulidad. El auto resalta que, a partir de la cuestión de interés casacional apreciada que hace una referencia expresa al caso concreto, una respuesta congruente ha de decidir sobre el mantenimiento o derribo de las obras realizadas y se argumenta que el restablecimiento de la legalidad urbanística necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación realizadas. El auto rechaza que la sentencia no esté motivada o sea arbitraria, pues se refiere a los pronunciamientos de las sentencias que han de ejecutarse y se pone en relación con la STC 164/2019, limitándose a la ejecución del pronunciamiento de las dos sentencias. También se examinan y se descartan los argumentos empleados para justificar la imposibilidad material de ejecución. En la ponderación de intereses afectados se consideran preferentes los vinculados a la ordenación urbanística y a la protección del medio ambiente, que se verían afectados por la consolidación de una actuación urbanística declarada nula de pleno derecho.

3. La demanda de amparo se interpone contra la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 7128-2020 y contra el auto de 8 de abril de 2022 que desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra dicha sentencia.

En ella se denuncian las siguientes vulneraciones de derechos fundamentales:

A) Vulneración del art. 24.2 CE por la defectuosa constitución del tribunal de enjuiciamiento con infracción del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley y del derecho al juez imparcial.

En cuanto a la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, se alega que no ha sido respetado en la designación y composición de los magistrados integrantes de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que dictó la sentencia 162/2022, en la medida en que no estaba incorporada a la Sección quinta una magistrada que sí firmó la sentencia. Se sostiene que la Excm. Sra. Huerta Garicano, que integraba la Sección Primera, no podía formar parte de la Sección enjuiciadora (Quinta) hasta la fecha de publicación **de su adscripción** en la web del Consejo General del Poder Judicial o en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que en la fecha de dictado de la sentencia del recurso de casación (9 de febrero de 2022) no había ocurrido. Se resalta en la demanda que hasta el día 1 de marzo de 2022 no se publicó en el “Boletín Oficial del Estado” el Acuerdo de 17 de febrero de 2022, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publicaba el Acuerdo de 31 de enero de 2022, de la Sala de gobierno del Tribunal Supremo, relativo a la composición de la Sección de Admisiones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con efectos del día 22 de enero de 2022 y hasta la misma fecha de julio de 2022. Y que en la fecha en que se dictó la sentencia los justiciables desconocían la verdadera composición de la Sección encargada del enjuiciamiento del recurso de casación. De todo lo anterior se infiere que la intervención de la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano en la sentencia 162/2022, infringe el derecho fundamental al juez predeterminado por la ley.

La queja de infracción del derecho al juez imparcial se plantea en una doble vertiente.

La primera es la relativa a la intervención del magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy. Se alega que firma la sentencia 162/2022, y fue ponente de las sentencias de 9 de marzo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que declararon la nulidad del PIR, por lo que debió abstenerse de participar en el dictado de la sentencia 162/2022. No cabe diferenciar entre las decisiones de las mencionadas sentencias y la decisión del Tribunal Supremo sobre su ejecución, en cuanto que la cuestión discutida en casación no ha sido completamente ajena a lo debatido en la instancia. La restauración urbanística fue una pretensión debatida y resuelta en instancia y el alcance de esta cuestión no es autónomo de aquel debate principal. Por ello se concluye que *“Cabe sospechar fundadamente que ha influido en la resolución del recurso la convicción previa que el magistrado se había formado sobre el fondo del*

asunto. La sentencia dictada en casación está predeterminada en alguno de sus puntos esenciales por la previa actuación del juzgador”.

La segunda se refiere a la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano. Se resalta que ha formado parte de la sala sentenciadora del recurso de casación y también integró la sala que acordó su admisión, siendo ponente del auto de admisión de 6 de mayo de 2021. Ha tenido un contacto previo e intenso con el objeto del recurso, concretando las normas que debían interpretarse y moldeando la cuestión casacional objetiva que debía resolverse. Frente al argumento expuesto en el incidente de nulidad de actuaciones respecto a la falta de recusación de los magistrados, la demanda indica, por un lado, que el hecho de estar compuesta la Sección Quinta por el magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy no conllevaba necesariamente que hubiera de participar en la deliberación, votación y fallo de la sentencia y respecto de la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano destaca que las partes procesales desconocían su adscripción a la Sección Quinta, pues tal adscripción no era aún efectiva. Por otro lado, señala que la concurrencia de causa de abstención es una cuestión de orden público y, por ende, apreciable de oficio, aunque las partes no hayan promovido la recusación.

B) Infracción del art. 24.1 CE por desnaturalizar la esencia del recurso de casación.

La demanda alude a la finalidad nomofiláctica del recurso de casación y su carácter objetivo como instrumento destinado principalmente a la creación de doctrina jurisprudencial, a la defensa del *ius constitutionis*, esto es, la garantía de la correcta interpretación y aplicación de la ley. Es cierto que a esta función de salvaguarda de la unidad del ordenamiento jurídico se une la de tutela judicial de los derechos e intereses legítimos de los litigantes, pero situada en un segundo plano y subordinada a la primera. Y, en todo caso, de dicho análisis se excluyen las cuestiones de hecho, de modo que no corresponde al tribunal de casación el examen de los elementos de prueba para valorarlos, obtener su propia conclusión y sustituir con ésta la que hubiera obtenido el órgano de instancia.

Se alega que la sentencia 162/2022 desprecia la función nomofiláctica del recurso para ocuparse exclusivamente de resolver sobre el interés de los litigantes y revisa la valoración de la prueba del tribunal de instancia, sustituyendo las conclusiones de este. Y, con ello, desnaturaliza la esencia del recurso de casación. La sentencia no da respuesta a la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para formación de jurisprudencia, sino que resuelve el caso concreto. Se altera

la valoración de la instancia en torno a la incidencia de lo construido en el medio ambiente y también revisa la valoración de los intereses socioeconómicos para así resolver el caso concreto, sin fijar doctrina general.

C) Infracción del art. 24.1 CE, por exceso de jurisdicción

Se alega que la sentencia 162/2022 invade las facultades que la ley confiere al poder ejecutivo, interviniendo fuera de los supuestos legalmente establecidos y más allá del control de la actividad de las administraciones públicas que a los tribunales les tienen reservado los arts. 106.1, 117.3 y 153.c) CE y en los arts. 103, 108 y 109 LJCA. El fallo de la sentencia ordena cómo deben adoptarse las medidas de restauración de la legalidad urbanística o medioambiental, desconociendo las potestades que la administración tiene conferidas, por cuanto dispone que se concreten (modificación, adaptación o eliminación) por la administración las medidas compensatorias que se habían previsto en el punto IV de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020. Se argumenta, en segundo lugar, que se infringe el art. 12 LOPJ en cuanto que, en el fallo de la sentencia 162/2022, se dan instrucciones al tribunal de instancia sobre la forma de proceder respecto a la ampliación de la demolición.

D) Vulneración del art. 24.1 CE por incongruencia, por cuanto la sentencia 162/2022 incurriría en incongruencia extrapetita al abordar cuestiones no planteadas en el recurso de casación. La sentencia de casación ordena la demolición de todo lo edificado y construido y, a la vez, ordena el establecimiento de medidas compensatorias que solo tendrían sentido en caso de mantenimiento de lo edificado y construido. Se afirma también que la sentencia 162/2022 incurre en patente vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, de un lado al incurrir en arbitrariedad, y de otro, al incurrir en la denominada incongruencia mixta o por error.

Así se defiende que: i) el debate sobre la afección ambiental quedaba extramuros del recurso de casación y la sentencia 162/2022 elude la cuestión que presentó interés casacional objetivo y motivó la admisión del recurso de casación, y resuelve el recurso retornando a los términos en que se suscitó la controversia en torno a la legalidad del PIR; ii) la sentencia 162/2022 no se pronuncia sobre la existencia de intereses que hubieran justificado la inejecución de la sentencia de instancia, en concreto, el principio de seguridad jurídica en relación a las licencias concedidas al amparo del PIR y a la vigencia del Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas”; iii) se reinterpreta el fallo de las sentencias de 9 de marzo de 2011, ya que la

reposición de los terrenos a su estado anterior no fue acordada como medida de restauración de la legalidad por razones medioambientales, sino por razones estrictamente urbanísticas, como consecuencia de la declaración de nulidad del PIR; iv) se incurre en error al aplicar la doctrina de la STC 134/2019, cuando dicha sentencia ni directa ni indirectamente alude a las cuestiones que se suscitaron en el incidente de ejecución de sentencia, ni por ende a las cuestiones resueltas por los autos impugnados y, menos aún, a la cuestión que presentaba interés casacional objetivo; v) existe error y arbitrariedad en la sentencia 162/2022 al obviar que la definición del interés casacional en el auto de admisión ya implicaba que, en todo caso, quedaba acreditada la integridad ambiental; y vi) la sentencia 162/2020 incurre en un error al entender que no cabe invocar el grave perjuicio para la hacienda pública como causa de inejecución de una sentencia, toda vez que la propia sentencia reconoce que el art. 105 LJCA no establece un elenco de causas tasadas de imposibilidad material a la ejecución de una sentencia.

Mediante otrosí se solicita la suspensión de la ejecución de la sentencia 162/2022 alegando que la evitación del perjuicio irreparable al medioambiente, a la situación socioeconómica de la comarca, a los presupuestos autonómicos y al principio de seguridad jurídica, justifican la suspensión de la actividad material de ejecución de la sentencia 162/2022, hasta la resolución del recurso de amparo.

La demanda incluye un apartado específico dedicado a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, en el que se alega: a) Necesidad de fijar doctrina constitucional sobre el derecho al juez predeterminado por la ley *“en el sentido de que ha de seguirse por el aplicador del derecho el procedimiento legalmente establecido para la designación de los miembros que han de constituir el órgano jurisdiccional”*; b) necesidad de aclarar y concretar la doctrina constitucional sobre la imparcialidad objetiva de los magistrados en varios aspectos; c) necesidad de fijar doctrina sobre el recurso de casación en torno a: i) la necesidad de que el recurso de casación fije doctrina jurisprudencial con carácter objetivo y que, de no hacerlo, supone una desnaturalización del recurso, y ii) el carácter extraordinario de ese recurso de casación, que limita no solo los derechos de las partes sino también los poderes del tribunal, que ha de abordar exclusivamente cuestiones jurídicas; d) necesidad de aclarar y precisar la doctrina constitucional sobre el eventual exceso de jurisdicción del Tribunal Supremo; e) contradicción con la doctrina constitucional en torno a la incongruencia y pronunciamiento arbitrario; y f) se plantean cuestiones jurídicas relevantes, de general repercusión social y económica, así como con consecuencias políticas generales.

4. Por ATC 150/2022, de 16 de noviembre, el Pleno del Tribunal Constitucional recabó para sí el conocimiento del presente recurso de amparo, de conformidad con lo previsto en el art. 10.1 n) LOTC, y acordó su admisión a trámite apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)], y porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se acordó requerir atentamente a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, para que, en plazo que no exceda de diez días, remitiera certificación o fotocopia averada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 7128-2020, debiendo asimismo emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo desean, en el presente recurso de amparo. Además, en la misma resolución se decidió la formación de pieza separada de suspensión. En esta pieza se acordó en la misma fecha conceder audiencia al solicitante de amparo y al Ministerio Fiscal para que manifestaran lo que estimaran pertinente en relación con la petición de suspensión interesada.

5. Los días 2 y 19 de diciembre de 2022 se registraron en este Tribunal escritos de la representación de la representación procesal de Ecologistas en Acción-CODA en el que solicita su emplazamiento formal en la pieza separada de suspensión, así como el traslado de la demanda para alegaciones.

6. El 9 de enero de 2023 la procuradora doña Beatriz Pérez-Urruti Iribarren, en representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A., solicitó su personación en este recurso de amparo. Lo mismo hizo la representación procesal de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo en idéntica fecha y la de las comunidades de propietarios complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, por escrito registrado el día 19 de enero de 2023.

7. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 20 de enero de 2023 se tiene por personados y parte en el procedimiento a la procuradora doña María Teresa Campos Montellano, en representación de Ecologistas en Acción-Coda; a la procuradora doña

Beatriz Pérez-Urruti Iribarren, en representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A.; al procurador don Antonio-María Álvarez-Buylla Ballesteros, en representación de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, y al procurador don Luis de Villanueva Ferrer, en representación de las comunidades de propietarios complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas. También se acuerda conceder un plazo común de tres días a los personados y tenidos por parte para que, de conformidad con lo prevenido en el art. 56 LOTC, aleguen lo que estimen pertinente en relación con la petición de suspensión interesada por la parte recurrente.

8. Las alegaciones de Ecologistas en Acción-Coda se presentaron por escrito registrado el 16 de febrero de 2023.

Tras exponer los antecedentes del caso, estima que el recurso de amparo ha de ser inadmitido, dado que la posibilidad que tiene una administración pública para acceder al recurso de amparo está severamente restringida, en los términos de la doctrina constitucional únicamente a los supuestos en los que su posición procesal sea equivalente a la de las personas privadas, lo que, a su juicio, no concurre en este caso.

En cuanto a la queja de falta de imparcialidad de dos de los magistrados que integraron el tribunal sentenciador, señala que ni uno ni otro motivo pueden ser acogidos. La participación en la Sección enjuiciadora del Excmo. Sr. Olea Godoy, era notoria y conocida por las partes antes de dictar sentencia. La representación procesal de la Junta de Extremadura tuvo la posibilidad procesal de haber planteado, si existiese alguna causa para ello, la recusación del magistrado, desde que tuvo conocimiento, por su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de la composición de las secciones encargadas de la admisión y resolución sobre el fondo del recurso de casación, sin que pueda ahora prosperar la alegación. Tampoco concurriría la causa de abstención prevista en el art. 219.11ª LOPJ, referida a “haber participado en la instrucción de la causa penal o haber resuelto el pleito o causa en anterior instancia”, ya que no se cumple la justificación para considerar que se ha perdido la imparcialidad judicial. No existe identidad entre la cuestión objeto de enjuiciamiento en el procedimiento en que participó dicho magistrado en la anterior instancia, relativo a la legalidad del acto entonces impugnado, con el que es objeto de enjuiciamiento en el recurso de casación, relativo a la imposibilidad parcial de dar debido cumplimiento y ejecución a lo concretamente decidido en el proceso.

En lo que se refiere a la participación en la Sección enjuiciadora de la ponente del auto de admisión del recurso de casación, Excm. Sra. Huerta Garicano, se indica que la composición de la Sección de admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se realiza por aplicación de los criterios objetivos determinados en las reglas de reparto de asuntos de la Sala, que se publican en el “Boletín Oficial del Estado” y que hay una clara distinción entre la fase de admisión y enjuiciamiento en el recurso de casación contencioso-administrativo.

Respecto a la queja de infracción del derecho a la tutela judicial efectiva por la desnaturalización del recurso de casación, señala que no cabe pretender que el recurso de casación no pueda resolver sobre la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos de los litigantes, ya que dicho recurso no puede desligarse de la controversia inicial.

Con la alegación de exceso de jurisdicción lo que se pretende es la realización de un nuevo juicio ordinario, planteando cuestiones de mera legalidad ordinaria. En concreto, la sentencia 162/2022 ni establece como debe ejecutarse el fallo ni fija medidas adicionales de protección, sino que delega la concreción de la ejecución de la sentencia en el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y en la aprobación del plan al efecto por parte de la Junta de Extremadura. Tampoco cabe apreciar que la sentencia 162/2022 esté orientando a la sala de instancia en torno al modo de proceder a la ejecución ordenada, pues es ésta la que debe modificar sus criterios conforme a la decisión adoptada.

En cuanto a la denuncia de incongruencia extrapetita, señala que la sentencia ha concedido lo que se le solicitó en el recurso, sin que exista incongruencia entre lo solicitado y lo acordado. Las decisiones del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acordaron “la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento” porque declararon la imposibilidad material parcial de la ejecución respecto de éstos. Y, declarada la inexistencia de causa de imposibilidad material de ejecución, la consecuencia es dejar sin efecto los pronunciamientos relativos a tales instalaciones y la adaptación de las medidas compensatorias allí decididas. También se descarta que la sentencia 162/2022 incurra en arbitrariedad e incongruencia mixta por error, por no haber apreciado que la previa concesión de licencias municipales pueda ser considerada como causa de imposibilidad legal de ejecución, pues se trata de una cuestión de legalidad ordinaria resuelta por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

9. El 17 de febrero de 2023 la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. formuló sus alegaciones estimando que el recurso de amparo debe ser admitido, sin que considere necesario realizar alegaciones adicionales a las ya hechas por la recurrente.

10. La representación de las comunidades de propietarios complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas formulo alegaciones en escrito registrado en este Tribunal el día 20 de febrero de 2023, en las que reitera lo ya consignado en el recurso de amparo interpuesto por las citadas comunidades de propietarios y tramitado con el núm. 3934-2022.

Tras exponer los antecedentes de hecho que tiene por conveniente, el escrito de alegaciones indica las vulneraciones de derechos fundamentales que denuncia.

A) Exceso de jurisdicción en la sentencia 162/2022 que, al imponer la demolición de la totalidad de viviendas e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento, provoca una serie de vulneraciones del art. 24 CE. Supone una directa e inmediata injerencia en el derecho de propiedad y en el derecho a la libre elección de residencia, lo que exige la aplicación de un canon de razonabilidad reforzado que valore la conexión de sentido entre los razonamientos y la tutela del contenido esencial de los derechos afectados por la resolución judicial. La sentencia va más allá del interés casacional objetivo que motivó la admisión del recurso de casación y se torna en tribunal de ejecución imponiendo la demolición del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento. Desconoce la caracterización prioritariamente objetiva (para la formación de jurisprudencia), sobre la dimensión subjetiva (la tutela del interés legítimo) en la regulación del recurso de casación. La decisión de la sentencia 162/2022 desconoce el interés casacional objetivo apreciado para la admisión y predetermina la forma en la que han de ejecutarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Impide así al tribunal sentenciador ejercitar su competencia para decidir la concreta modalidad de ejecución del fallo declarativo. En conclusión, la sentencia 162/2022 vulnera el art. 24.1 CE cuando anuda a la falta de concurrencia de imposibilidad material por las tres circunstancias que examina (la falta de incidencia medioambiental de lo construido, los beneficios socioeconómicos en los municipios de El Gordo y Berrocalejo y los graves perjuicios económicos para la hacienda pública autonómica) la consecuencia de la demolición de todo lo construido.

Esto supone una vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley y una vulneración del derecho a una resolución motivada por aplicación del canon reforzado de razonabilidad. Igualmente, supone una infracción del principio de inmediación ya que es al tribunal de ejecución al que compete ponderar, en atención a la prueba por el mismo directamente percibida, los distintos intereses en juego, decidiendo sobre la concreta modalidad de ejecución. Adicionalmente, supone la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en cuanto la plenitud del conocimiento que se ha arrogado la sentencia 162/2022 ha determinado que se exceda del propio interés casacional objetivo apreciado que justificaba el pronunciamiento sobre el fondo.

B) Vulneración del derecho fundamental a la intangibilidad de las sentencias firmes.

Las sentencias declarativas objeto de ejecución no incluyeron un pronunciamiento relativo a la demolición de la totalidad de lo construido. Esta es una cuestión que quedó diferida a la ejecución y que, no siendo objeto de casación, no podía ser resuelta por la sentencia 162/2022.

C) Vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE).

El magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy no debió haber integrado la Sección que dictó la sentencia 162/2022, pues fue el ponente de las sentencias 195/2011 y 196/2011 que declararon la nulidad del PIR y ordenaron la reposición de los terrenos a la situación anterior a su aprobación. Se reconoce que ni siquiera en una interpretación extensiva o analógica concurría en el magistrado alguna de las causas de recusación taxativamente enumeradas en el artículo 219 LOPJ, por lo que la parte no tuvo oportunidad de recusarlo. A partir de ahí se sostiene que la vulneración del derecho juez imparcial no pudo hacerse mediante la recusación, sino únicamente mediante el incidente de nulidad. Se afirma que la intervención del referido magistrado como miembro de la Sala que dicta sentencia compromete la imparcialidad para revisar en casación lo que esa Sala ha decidido al ejecutar la propia sentencia de la que fue ponente dado su intenso contacto previo en la instancia con el *thema decidendi*.

11. El 10 de marzo de 2023 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito del Ministerio Fiscal formulando alegaciones.

Tras exponer los antecedentes del presente recurso de amparo, alude a las distintas resoluciones judiciales recaídas en el asunto discutido, así como a la estrecha conexión del presente recurso con los tramitados con los núms. 3934-2022 y 3939-2022.

Examina a continuación la posible concurrencia de óbices procesales.

El primero de ellos en relación con la legitimación de la Junta de Extremadura. Así, aprecia que la Junta de Extremadura defiende una actuación directamente emanada del ejercicio de su potestad administrativa, pero todas sus quejas se sitúan en el ámbito exclusivamente procesal y formal: invoca su derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la composición del Tribunal, con el supuesto desbordamiento del ámbito objetivo de la casación, con el exceso de jurisdicción frente al órgano de ejecución y a la propia administración y con la supuesta incongruencia, por diversas razones, del fallo. El Fiscal entiende que la inexistencia o la inconsistencia de los motivos formales del recurso que formula la demandante constituyen más bien fundamentos para su desestimación.

El segundo óbice es el relativo a la falta de agotamiento de la vía judicial previa al amparo [art. 44.1.a) LOTC] respecto de la supuesta vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE). La parte actora considera vulnerado este derecho porque la magistrada Excm.a Sra. Huerta Garicano, que no pertenecía a la Sección llamada a resolver el recurso de casación formó parte del tribunal que conoció del mismo y firmó la sentencia impugnada. El Fiscal apunta que esta cuestión no fue mencionada en ningún momento a lo largo de proceso judicial ni se alegó en el incidente de nulidad de actuaciones; concurriría, por tanto, respecto de este concreto motivo, el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1.a) LOTC], determinante de su inadmisión [art. 50 .1.a) LOTC].

Por el contrario, el Fiscal aprecia que no concurre el óbice procesal de falta de invocación previa del derecho fundamental al juez imparcial [art. 44.1.c) LOTC], en el caso del magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy, planteada por primera vez en el incidente de nulidad de actuaciones, ya que tal alegación fue examinada y desestimada por razones de forma y de fondo en el auto que lo rechazó (cita STC 331/2005, de 12 de diciembre). Lo propio ocurre con la invocación del derecho al juez imparcial respecto de la intervención de la magistrada Excm.a

Sra. Huerta Garicano, por haber formado parte del tribunal que resolvió el recurso de casación tras ser ponente del auto que lo admitió a trámite, cuestión que fue objeto de examen y desestimación de fondo en el incidente de nulidad de actuaciones, lo que, a su juicio, salva la subsidiariedad del recurso de amparo.

Entrando ya en el examen de las vulneraciones denunciadas el Fiscal descarta la vulneración del art. 24.2 CE, en las vertientes del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley y al juez imparcial.

En cuanto a lo primero, y para el caso de que no se inadmita el motivo, el Fiscal señala que la asignación de la magistrada Excm.a Sra. Huerta Garicano a la Sección Quinta venía dada por el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2021, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” el día 30 de mismo mes, y del que se deduce que dicha magistrada se reintegraría a la Sección Quinta el 22 de enero de 2022, antes, por tanto, de la deliberación y fallo del recurso de casación al que concierne este procedimiento.

Respecto a la vulneración del derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE), el Fiscal no aprecia dicha vulneración como consecuencia de la integración del magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy en el tribunal que conoció del recurso de casación. El objeto del recurso de casación no era la sentencia dictada en el procedimiento, sino el auto de ejecución, en cuya elaboración ya no intervino el magistrado cuya imparcialidad objetiva se cuestiona, y las cuestiones relativas a la ejecución de dichas sentencias no fueron objeto de aquellas, puesto que la ejecución forzosamente toma como punto de partida el contenido de la sentencia ejecutada. Por otra parte, el que la decisión sobre la ejecución esté predeterminada en alguno de sus puntos esenciales por la previa actuación del juzgador no es en este caso un problema individual del magistrado Sr. Olea, sino la expresión de los propios límites legales de la ejecución de una resolución judicial: el incidente de ejecución no puede modificar la sentencia, y, por tanto, lo que la sentencia ya resolvió no puede ser objeto del incidente de ejecución. Son ámbitos recíprocamente excluyentes por su propia naturaleza procesal, lo que explica que no se considere contaminado a un juez para ejecutar la sentencia que dictó.

Por otra parte, tampoco supone vulneración alguna, desde la perspectiva de la imparcialidad, la participación previa de la magistrada Sra. Huerta Garicano en la decisión de admitir a trámite el recurso de casación. Como resulta de su lectura, la capacidad objetiva del

auto de admisión para predeterminar, orientar o limitar el objeto o el contenido del debate de fondo sobre el recurso de casación en relación con las posiciones fijadas por las partes es inexistente. El auto responde a su naturaleza estrictamente funcional, y en nada anticipa un juicio de fondo sobre la cuestión casacional.

El Fiscal descarta seguidamente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). No se ha desnaturalizado la esencia del recurso de casación ni generado indefensión. Para el Fiscal, la decisión casacional del Tribunal Supremo se apoya en la constatación de que las conclusiones jurídicas extraídas de su propia valoración por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura son incompatibles con el Derecho aplicable al caso, y con la doctrina casacional sentada en la propia sentencia, según la cual no cabe considerar como motivo de imposibilidad material para la inejecución parcial del fallo la afectación de los intereses socioeconómicos o de otra índole que puedan concurrir, aunque se preserve la integridad ambiental.

Tampoco concurre la denunciada vulneración del art. 24.1 CE por lo que la demanda llama exceso de jurisdicción, pues el Tribunal Supremo no dirige ningún mandato concreto, sino que se limita a describir los efectos que el fallo estimatorio del recurso puede producir en la ejecución de la sentencia, derivando al órgano de ejecución la decisión y determinación de las concretas medidas que hayan de adaptarse a tal fin. Tampoco altera la posición de la administración frente al órgano judicial de ejecución respecto de las obligaciones derivadas de la ejecución del fallo. Ni, finalmente, imparte instrucción alguna al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sino que se limita a determinar el contenido dispositivo de la decisión de ejecución y las condiciones en que ha de producirse, sin inmiscuirse en la ejecución, que corresponde ordenar al órgano de instancia y llevar a cabo a la administración condenada.

El Ministerio Público niega que exista vicio de incongruencia en la sentencia impugnada en amparo. No incurre en incongruencia extrapetita por cuanto el Tribunal Supremo no añade ninguna obligación, sino que confirma la obligación de restitución urbanística de los terrenos afectados y concreta los términos de esa restitución ordenando la demolición, como consecuencia lógica inmediata del contenido de su juicio: si la ley no permite el uso urbano del suelo lo construido ha de desaparecer, y para que desaparezca hay que proceder a su demolición. No hay pronunciamiento sobre temas o aspectos no debatidos en el proceso, puesto que todo el debate ha versado sobre el modo y los medios de llevar a cabo la restitución

urbanística que, desde la firmeza de las sentencias de 2011, es insoslayable. No existe tampoco incongruencia mixta por error y arbitrariedad. La sentencia no cuestiona las conclusiones del auto de ejecución acerca de la preservación del medio ambiente en la urbanización de la isla de Valdecañas. Contestando a la cuestión casacional, afirma que esa falta de incidencia medioambiental no puede ser considerada causa de imposibilidad material de ejecución en relación con las actuaciones de transformación urbanística ya realizadas y en funcionamiento, ya que no se puede transformar un terreno incluido en una zona especialmente protegida, sin que quepa por tanto contraponer a ese objetivo la apreciación particular sobre la falta de incidencia en el medio ambiente en el caso concreto, o los intereses socioeconómicos, demográficos o de otra índole que resulten comprometidos. Con dicho razonamiento tampoco se compromete la seguridad jurídica en cuanto que se exponen las razones de la decisión adoptada, lo que es aplicable, al resto de vulneraciones denunciadas en las que se viene a reproducir el debate de casación o, incluso, de instancia, en materia del respeto al carácter no urbanizable del suelo; acerca de la referencia a la doctrina de la STC 134/2019; la irrelevancia del argumento relativo a la garantía de la integridad medio ambiental frente a la imposibilidad del mantenimiento del uso urbano en terrenos integrados en la Red Natura 2000 o la obligación de asumir el coste de una serie de actuaciones derivadas de una decisión judicial condenatoria.

12. Sustanciada la pieza separada de suspensión, en la que formularon alegaciones la Junta de Extremadura, el Ministerio Fiscal, la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A., los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y la representación de las comunidades de propietarios complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, el Pleno del Tribunal por ATC 327/2023, de 20 de junio, acordó suspender la ejecución de la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo “en lo relativo a la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada en cuanto ordena el derribo de las edificaciones e instalaciones que estuvieran construidas y en funcionamiento”.

13. Por providencia de 3 de diciembre de 2024, el Pleno acordó, conforme a lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes por plazo de diez días para alegar lo que estimaren pertinente acerca de la incidencia en el presente recurso de amparo de lo previsto en la Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en particular en su disposición final segunda, que estableció que, por razones imperiosas de interés público,

quedaban legalizadas las construcciones y edificaciones ejecutadas en los terrenos conocidos como Isla de Valdecañas.

Dicho trámite fue evacuado por las partes comparecidas, interesando la Junta de Extremadura, las representaciones procesales de Ecologistas en Acción-Coda y de las comunidades de propietarios complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, así como el Ministerio Fiscal, la continuación del proceso y su resolución en sentencia, por entender que lo previsto en la referida disposición final segunda de la Ley 2/2023 no determinaba la pérdida de objeto del presente recurso de amparo; por su parte, la representación procesal de Marina Isla de Valdecañas, S.A., interesó que lo dispuesto en esa norma se tuviese en cuenta por este tribunal para dictar la resolución que procediere.

14. Por providencia de veintitrés de septiembre de dos mil veinticinco se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el mismo día.

I. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

Se interpone el presente recurso de amparo contra la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 7128-2020 y contra el auto de 8 de abril de 2022 que desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra dicha sentencia.

En la demanda de amparo la recurrente solicita que se declare la nulidad de las dos resoluciones judiciales por violación de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) desde una doble perspectiva: la primera subjetiva, por infracción del derecho a un juez predeterminado e imparcial y la segunda objetiva, por exceso de jurisdicción e incongruencia en la resolución del recurso de casación. Concretamente, el recurso de amparo denuncia como motivos determinantes de la vulneración del art. 24 CE los siguientes: (i) como fundamento de la infracción del juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), que el órgano judicial de casación se integró con una magistrada que no estaba incorporada a la Sección Quinta; (ii) como fundamento de la infracción de la imparcialidad judicial (art. 24.2 CE), que el órgano judicial de casación se integró con una magistrada que había decidido sobre la admisibilidad del recurso de casación y con un magistrado que había formado parte del órgano judicial que dictó

en primera instancia la sentencia declarativa sobre cuya ejecución se debía resolver, incurriendo ambos en la causa de abstención del art. 219.11ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ); y (iii) como fundamento de la infracción de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por un lado, que se ha desnaturalizado el sentido legal del recurso de casación al no haberse limitado la sentencia impugnada a establecer una doctrina jurisprudencial con carácter objetivo fruto de un debate estrictamente jurídico; por otro, que la decisión ha supuesto una invasión de competencias de la administración y del tribunal de instancia respecto de la forma como han de ejecutarse las resoluciones judiciales, incurriendo en un exceso de jurisdicción; y, por último, que se habría incurrido en incongruencia extrapetita y por error, además de en arbitrariedad.

Conforme a las razones que han quedado expuestas en los antecedentes, la representación de Ecologistas en Acción-Coda ha interesado la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación; la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. solicita su admisión y estimación; la representación de las comunidades de propietarios complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas interesa la estimación del recurso; y el Ministerio Fiscal defiende la inadmisión de una de las quejas relativas a la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) y la desestimación del recurso en lo restante.

Antes de entrar a examinar si efectivamente se han producido en el presente caso las vulneraciones denunciadas, habremos de dar respuesta a los óbices opuestos por la representación de Ecologistas en Acción-Coda y por el Ministerio Fiscal, dado que, en particular la eventual acogida del primero de ellos determinaría la inadmisión del recurso de amparo [STC 122/2022, de 10 de octubre, FJ 1.c) y las que cita].

2. Sobre la concurrencia de óbices procesales

A) La representación de Ecologistas en Acción-Coda interesa que se inadmita el recurso de amparo por falta de legitimación del Gobierno de la Junta de Extremadura para promoverlo, en aplicación de la doctrina constitucional sobre la posibilidad de que las personas jurídico-públicas puedan interponer recursos de amparo.

La doctrina constitucional [por todas, STC 142/2024, de 20 de noviembre, FJ 5.c)] ha limitado la legitimación activa de las personas jurídico-públicas al marco de los recursos de amparo del art. 44 LOTC, esto es, las eventuales lesiones en su derecho a la tutela judicial

efectiva provocados por actuaciones de los órganos judiciales en los procedimientos judiciales en que sean parte. En esos casos, ha establecido la necesidad de distinguir entre la defensa de sus derechos e intereses legítimos y la defensa de sus actos y potestades administrativas. De ese modo concluye que (i) cuando la prestación de la tutela judicial tiene por objeto los intereses legítimos de las entidades públicas, entendiendo por tales exclusivamente aquellos que derivan de su actividad no administrativa o pública, ningún óbice existe para sean titulares del derecho fundamental consagrado en el artículo 24.1 CE, en toda su extensión y con todas las garantías que ello conlleva; pero que (ii) cuando el objeto de la tutela judicial lo configura la defensa de los actos de las administraciones públicas dictados en el ejercicio de sus potestades administrativas, la protección que el artículo 24 CE les otorga se limita a no padecer indefensión en el proceso, lo cual implica, exclusivamente, que se les respeten los derechos procesales que establece el art. 24 CE. Esto quiere decir que la administración no tiene un derecho a la tutela judicial efectiva susceptible de ser amparado en defensa de sus potestades, sino que únicamente posee las restantes garantías que le dispensa el art. 24 CE, pero desde una dimensión estrictamente procesal o, lo que es lo mismo, desde el punto de vista de las facultades inherentes a la condición de parte en el proceso (al respecto, SSTC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 a 8; 164/2008, de 15 de diciembre, FJ 3, y 195/2015, de 21 de septiembre, FJ 3).

La proyección de la anterior doctrina al presente caso determina que no pueda acogerse este óbice. Como ha apuntado el Ministerio fiscal es palmario que la Junta de Extremadura defiende una actuación directamente emanada del ejercicio de potestades administrativas, pero también que, en defensa de esa actuación, ha denunciado vulneraciones que se relacionan con su condición de parte procesal en tanto que invoca su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión en relación con la composición del tribunal, con el supuesto desbordamiento del ámbito objetivo de la casación, con el exceso de jurisdicción frente al órgano de ejecución y a la propia administración y con la supuesta incongruencia, por diversas razones, del fallo.

B) Se alega en la demanda que el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley no ha sido respetado en la designación y composición de los magistrados integrantes de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo con fundamento en que el órgano judicial de casación se conformó con una magistrada que no estaba incorporada a la Sección Quinta. Así, por diversas razones, se argumenta que la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano no podía integrar válidamente la sección que ha resuelto el recurso de casación.

Sin embargo, en atención a la previsión del art. 44.1 c) LOTC, que exige, por razones de subsidiariedad, la invocación en la vía judicial previa, esta queja ha de ser inadmitida al constatarse que no se hizo valer en el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la sentencia 162/2022, sino que se incluye por primera vez en la demanda de amparo. En el caso concreto, y aun admitiendo que la demandante no hubiera tenido conocimiento que la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano formaba parte de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, es evidente que lo conoció en el momento en que se le notifica la sentencia 162/2022. Por ello, la recurrente debió haber promovido, en relación con esta concreta queja, el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 LOPJ, dando con ello oportunidad a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de reparar la vulneración del derecho fundamental supuestamente lesionado, desconociendo, de este modo, el carácter subsidiario de la vía de amparo. Concorre, por tanto, respecto de este concreto motivo, el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1.a) LOTC].

C) No sucede lo mismo respecto a la falta de invocación previa del derecho fundamental al juez imparcial (art. 24.2 CE). Queja que se formula i) respecto a la intervención del magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy, en tanto que firma la sentencia 162/2022, y previamente fue ponente de las sentencias de 9 de marzo de 2011, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y ii) acerca de la participación de la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano, ya que formó parte de la Sección de admisión que admitió a trámite el recurso de casación y luego de la Sección Quinta, que ha dictado la sentencia 162/2022 ahora recurrida en amparo.

En ambos casos, la tacha de falta de imparcialidad fue esgrimida por primera vez en el escrito por el que la parte actora promovió el incidente de nulidad de actuaciones. En lo que ahora importa, el auto de 8 de abril de 2022 desestima el motivo de nulidad con fundamento en que no se había formulado la procedente recusación y que tampoco concurrían las causas alegadas de pérdida de la imparcialidad judicial, rechazándola, por tanto, en cuanto al fondo.

Es doctrina de este Tribunal Constitucional que el incidente de recusación para la denuncia de la falta de imparcialidad de jueces y magistrados debe formalizarse, como señala el art. 223 LOPJ, “tan pronto como se tenga conocimiento de la causa en que se funde”. De este modo, si la supuesta causa de parcialidad se invoca en un momento posterior del proceso,

dejando de promover en plazo el incidente de recusación, la queja no solamente incurre por ello en el óbice de falta de agotamiento de la vía judicial previa al amparo, ex art. 44.1 a) LOTC (entre otras, SSTC 129/2018, de 12 de diciembre, FJ 3; 130/2018, de 12 de diciembre, FJ 6; 131/2018, de 12 de diciembre, FJ 6, y 25/2022, de 23 de febrero, FJ 2.2.3.1); sino que, cuando con posterioridad la misma se formalice, incumplirá a su vez el requisito procesal de denuncia temporánea de la vulneración constitucional “tan pronto como, una vez conocida, hubiere lugar para ello” [art. 44.1 c) LOTC], y no podrá ser examinada por este tribunal en amparo (SSTC 46/1998, de 2 de marzo, FJ 8, y 26/2022, de 24 de febrero, FJ único). Lo mismo, si se deduce la queja directamente en la demanda de amparo [SSTC 184/2021, de 28 de octubre, FJ 6.1.1 e); 25/2022, de 23 de febrero, FFJJ 2.1.1 e) y 2.2.3.1; 45/2022, de 23 de marzo, FFJJ 6.1.1 e) y 6.3.3, y 46/2022, de 24 de marzo, FJ 7.2.3 e)].

Ahora bien, constatamos que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene fijada doctrina con relación a la carga del demandante de agotar los recursos internos del Estado miembro (art. 35.1 CEDH), cuando pese a haber sido planteada la queja de modo defectuoso la autoridad competente sin embargo ha entrado en su examen (SSTEDH de 24 de julio de 2008, asunto Vladimir Romanov c. Rusia, § 52; de 30 de junio de 2009, asunto Verein Gegen Tierfabriken Schweiz c. Suiza -núm. 2-, § 34, y de 28 de octubre de 1998, asunto Castillo Algar c. España, § 34 y 35, o la decisión de 12 de junio de 2006, asunto Romero Martín c. España, FJ 1). Lo que aquí precisamente ha sucedido, como ya se ha indicado, con el auto de la Sección Quinta de 8 de abril de 2022, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones contra la STS 162/2022, pues tras considerar correctamente extemporánea la queja de falta imparcialidad, la rechazó además en cuanto al fondo.

Procede en consecuencia asumir por este Tribunal Constitucional dicha doctrina del Tribunal Europeo, que ya veníamos aplicando, aunque en un ámbito distinto, el de la extemporaneidad de la demanda de amparo por alargamiento indebido de la vía judicial [interposición de recurso manifiestamente improcedente -por todas, STC 80/2020, de 15 de julio, FJ 2.a)-]. Se descarta que se haya producido óbice que determine la inadmisión de la queja sobre la falta de imparcialidad de los dos magistrados de la Sección Quinta ya mencionados.

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

Nuestro enjuiciamiento ha de comenzar, en virtud del diferente efecto y alcance que tendría la eventual estimación de las vulneraciones constitucionales aducidas, por aquella que implique la retroacción de actuaciones, lo que en este caso otorga prioridad al estudio de la denunciada lesión del derecho a la imparcialidad judicial.

A) Como ya se ha expuesto, la Junta de Extremadura entiende vulnerado su derecho a un juez imparcial por dos razones. En primer lugar, sostiene que la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano debió haberse abstenido del conocimiento del recurso de amparo a partir del momento en que participó en el trámite de admisión del recurso de casación, porque al fijar el objeto del interés casacional objetivo que debía resolver la sentencia prejuzgó el fondo de la controversia. En cuanto al magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy, se aduce que su intervención como ponente en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que anuló el proyecto de interés regional a cuyo amparo se había autorizado la urbanización de la isla de Valdecañas y ordenó la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación de dicho proyecto, le inhabilita para conocer después de un recurso de casación en que se enjuicia un auto de esa misma Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que declaró la imposibilidad material de ejecutar esa sentencia en cuanto a las construcciones que en desarrollo de dicho proyecto se habían levantado. En ambos casos se alude como motivo de parcialidad objetiva de tales magistrados a la causa de recusación 11 del art. 219 LOPJ, en concreto: “haber [...] resuelto el pleito o causa en anterior instancia”.

B) Para dar respuesta a estas quejas procede recordar que este tribunal ha afirmado reiteradamente (SSTC 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 5/2004, de 16 de enero, FJ 2; 140/2004, de 13 de septiembre, FJ 5; 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3; 47/2011, de 12 de abril, FJ 9; 205/2013, de 5 de diciembre, FJ 2; 133/2014, de 22 de julio, FJ 2, y 25/2022, de 23 de febrero, FJ 2.1, entre otras muchas), en coincidencia con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 26 de octubre de 1984, asunto De Cubber c. Bélgica; de 10 de junio de 1996, asunto Pullar c. Reino Unido; de 28 de octubre de 1998, asunto Castillo Algar c. España; de 15 de octubre de 2009, asunto Micallef c. Malta, y de 6 de noviembre de 2018, asunto Otegi Mondragón y otros c. España, por todas) que el derecho a un juez imparcial constituye una garantía fundamental de la administración de justicia en un Estado de Derecho que condiciona su existencia misma, ya que sin juez imparcial no hay, propiamente, proceso jurisdiccional. Por ello, la imparcialidad judicial, además de reconocida explícitamente en el art. 6.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades

fundamentales, está implícita en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), con una especial trascendencia en el ámbito penal. El reconocimiento de este derecho exige, por estar en juego la confianza que los tribunales deben inspirar en una sociedad democrática (por todas, STEDH asunto Otegi Mondragón y otros c. España, § 57), que se garantice al acusado que no concurre ninguna duda razonable sobre la existencia de prejuicios o prevenciones en el órgano judicial.

En tal sentido, se viene distinguiendo entre una imparcialidad subjetiva, que garantiza que el juez no ha mantenido relaciones indebidas con las partes, en la que se integran todas las dudas que deriven de las relaciones del juez con aquellas, y una imparcialidad objetiva, es decir, referida al objeto del proceso, por la que se asegura que el juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura en relación con este, y que debe ser ponderada en cada supuesto concreto. En todo caso, según la misma doctrina, la imparcialidad del juez se presume y las sospechas sobre su idoneidad han de ser probadas y han de fundarse en causas tasadas e interpretadas restrictivamente, sin posibilidad de aplicaciones extensivas o analógicas.

Como “causas significativas de tal posible inclinación previa objetiva”, que es la aquí concernida, se han considerado la “realización de actos de instrucción, que pueden suponer un contacto con el litigio que dificulte su correcto enjuiciamiento posterior; la adopción de decisiones previas que comporten un juicio anticipado de culpabilidad; o la intervención previa en una instancia anterior del mismo proceso (SSTC 157/1993, de 6 de mayo, FJ 3; 299/1994, de 14 de noviembre, FJ 3; 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5; 151/2000, de 12 de junio, FJ 3; STEDH de 23 de mayo de 1991, caso Oberschlick, § 48 a 52) o, más en general, el pronunciamiento sobre los hechos debatidos en un pleito anterior (SSTC 138/1994, de 9 de mayo, FJ 7; 47/1998, de 2 de marzo, FJ 4, y SSTEDH de 7 de agosto de 1996, caso Ferrantelli y Santangelo, y de 26 de agosto de 1997, caso De Haan). Debemos subrayar en cualquier caso que ni esta relación de causas de parcialidad objetiva tiene el carácter de cerrada ni la concurrencia de tales supuestos comporta necesariamente tal tacha, cuestión que habrá de analizarse en cada caso a la luz de sus concretas características (SSTC 170/1993, de 27 de mayo, FJ 3; 162/1999, de 27 de septiembre, FJ 5)” (STC 156/2007, de 2 de julio, FJ 6).

En todo caso existe doctrina reiterada sobre la imparcialidad judicial (por todas, SSTC 25/2022, de 23 de febrero, FJ 2, o 46/2022, de 24 de marzo, FJ 7), doctrina en la que este Tribunal ha descartado que “el hecho de haber pronunciado una resolución previa suponga en

tal caso —como ya dijimos en la STC 157/1993, FJ 3— un impedimento frente a la imparcialidad constitucionalmente exigida al juzgador” (STC 170/2002, de 30 de diciembre, FJ 11). En particular, como resalta la STC 46/2022, de 24 de marzo, en su FJ 7.1.1., con cita de doctrina anterior “[l]a determinación de cuáles son las circunstancias específicas que posibilitan en cada caso considerar como objetivamente justificadas las dudas sobre la imparcialidad judicial no está vinculada tanto con una relación nominal de actuaciones o decisiones previas que queden vedadas al juzgador cuanto, especialmente, con la comprobación, en cada supuesto en particular, de si la intervención previa en la que el interesado centra sus dudas ha sido realizada por el órgano judicial teniendo que adoptar una decisión valorando cuestiones sustancialmente idénticas o muy cercanas a aquellas que deben ser objeto de pronunciamiento o resolución en el enjuiciamiento sobre el fondo” con la consecuencia de que “d]eben 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”.

C) La proyección de la anterior doctrina al caso de la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano conduce directamente la desestimación de la queja.

La alegación no tiene en cuenta el carácter de la decisión previa adoptada y a la que se vincula la supuesta pérdida de imparcialidad, pues obvia la notoria diferencia existente entre las decisiones a adoptar al apreciar la concurrencia de los requisitos que justifican la admisión a trámite del concreto recurso de casación en aplicación del art. 88 LJCA, reconociendo y explicitando el interés casacional objetivo, con aquella que pone fin al proceso mediante una sentencia dictada en los términos del art. 93.1 LJCA.

Se cuestiona en el recurso de casación el modo de ejecutar las sentencias de 9 de marzo de 2011, dictadas por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en cuanto se declara la imposibilidad material parcial de ejecución y se mantienen las obras de urbanización, edificaciones e instalaciones deportivas ejecutadas al amparo del PIR promovido por Marina Isla de Valdecañas, S.A., a pesar de que dichas sentencias declaran la nulidad de pleno derecho del mismo y ordenan la reposición de los terrenos a la situación anterior. A este planteamiento responde la cuestión de interés casacional que se suscita en el

auto de admisión del recurso, consistente en determinar: si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia -respecto de todo lo que ya ha sido construido- cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental.

El auto de admisión del recurso de casación que ha dado lugar al presente recurso de amparo se limita a constatar que se cumplen los requisitos formales previstos en el art. 89.2 LJCA y a fijar el interés casacional objetivo a dilucidar en la posterior sentencia, tal como exige la LJCA. La mera sospecha del ahora recurrente basada en el hecho incontestable de que una magistrada integrante de la Sección que ha dictado la sentencia impugnada fuera la ponente de dicho auto de admisión a trámite del recurso de casación no es motivo bastante para estimar lesionado el derecho al juez imparcial desde el punto de vista de la imparcialidad objetiva, ante el diferente carácter del objeto procesal que ya se ha expuesto y la imposibilidad de atisbar prejuicio alguno sobre el fondo del asunto y su eventual resolución en sentencia.

En todo caso, lo determinante y decisivo es que las razones para dudar de la imparcialidad judicial estén objetivamente justificadas, lo que no se produce por el simple hecho de que el juez haya tenido una participación en el procedimiento con anterioridad al enjuiciamiento de fondo, siendo necesario valorar las circunstancias de cada caso concreto. En este asunto, hay que reiterar que no cabe apreciar actuación sesgada por la intervención en el auto de admisión del recurso de casación, que delimita los términos de la cuestión planteada ante el Tribunal Supremo de modo ajustado a lo que exige el art. 90.4 LJCA y en términos muy similares en los que el debate se trabó en los autos de ejecución objeto del recurso de casación.

D) La misma conclusión desestimatoria se alcanza en lo relativo a la intervención del magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy.

Es evidente que entre las dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que ordenaron en 2011 la reposición de los terrenos de la isla de Valdecañas a la situación anterior a la de la aprobación del proyecto de interés regional que anula y los dos autos posteriores del mismo tribunal que en 2020 acuerdan solo la reposición parcial de esos terrenos, por imposibilidad material de ejecutar el resto, hay una conexión; y por lo tanto en esa medida, también la hay con la sentencia 162/2022, que en casación ha anulado ambos autos; sentencia en la que intervino el referido magistrado.

Pero una cosa es que exista conexión y otra muy distinta que esa conexión sea tan intensa 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 adoptada en su momento por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura o, en otros términos, el modo de llevar a la práctica la anulación del PIR ya decidida por el tribunal de instancia. Y no cabe apreciar esa intensa conexión porque el objeto de ambos procedimientos es diferente, de manera que no se valoran cuestiones idénticas o muy cercanas, sino que más bien esa conexión consiste en que las cuestiones a valorar en una de las decisiones, las relativas a la ejecución, son consecuencia de la anterior y previa, la decisión sobre la ilegalidad de la actuación.

En el primero de los procedimientos, que acabó con las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 195/2011 y 196/2011, la Sala hizo un enjuiciamiento de la legalidad del PIR y, a partir de la consideración de que tales proyectos requieren para su validez la concurrencia de un objetivo 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 aquel objetivo, consideró que: i) el proyecto de interés regional no quedaba amparado en ninguno de los concretos objetivos que podrían legitimarlo; ii) 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, clasificación indisponible para el planificador; y iii) el estudio de impacto ambiental era nulo, al no haber incluido un estudio de alternativas. El fallo declara nulo de pleno derecho el PIR y ordena la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación del PIR y los actos que se hubieran ejecutado.

Una vez declaradas firmes las referidas sentencias, se abrió el trámite de ejecución, cuyo objeto es dar cumplimiento al fallo de la sentencia y en el que se ha trabado un debate diferente, el relativo a la imposibilidad o no de cumplir dicho fallo en sus propios términos por las mayores o menores dificultades de variada índole que se producirían en la ejecución de la restitución paisajística acordada y porque la transformación ya operada haya hecho o no imposible la restauración a su estado original.

Por ello no cabe presumir prejuicio alguno en el citado magistrado a la hora de resolver sobre el recurso formulado contra los indicados autos de ejecución del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. En esa decisión, el Tribunal Supremo debía aclarar si la ausencia de incidencia sobre el medio ambiente permitía justificar la inejecución material de las decisiones sobre el fondo del asunto adoptadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. No se trataba, por tanto, de adoptar una decisión valorando cuestiones sustancialmente idénticas o muy cercanas a aquellas que han sido objeto de pronunciamiento o resolución en el enjuiciamiento sobre el fondo, sino que éstas son, como ya se ha indicado, el presupuesto o punto de partida de la nueva y diferente decisión que ha de adoptarse.

En consecuencia, debe rechazarse la pretendida lesión del derecho al juez imparcial que alega la demandante de amparo.

4. Infracción del art. 24.1 CE por desnaturalizar la esencia del recurso de casación

La demanda alude a la finalidad nomofiláctica del recurso de casación y su carácter objetivo como instrumento destinado principalmente a la creación de doctrina jurisprudencial, a la defensa del *ius constitutionis*, esto es, la garantía de la correcta interpretación y aplicación de la ley. Se alega que la sentencia 162/2022 desprecia la función nomofiláctica del recurso para ocuparse exclusivamente de resolver sobre el interés de los litigantes y revisa la valoración de la prueba del tribunal de instancia, sustituyendo las conclusiones de éste. Y, con ello, desnaturaliza la esencia del recurso de casación, infringiendo el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE.

A) La doctrina constitucional ha reiterado que dentro del ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) se encuentra la garantía de acceso a los recursos legalmente establecidos, que se incorpora al derecho fundamental en la concreta configuración que reciba de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y la pena impuesta. Este derecho ampara la admisión y resolución sobre el fondo de los recursos legalmente establecidos si se cumplen los presupuestos legalmente establecidos. Así pues, la existencia de un recurso de casación no deriva de una exigencia constitucional; corresponde al legislador la decisión de establecerlo y diseñar las concretas facultades del tribunal encargado de resolverlo, en este caso en el orden contencioso-administrativo (por todas, SSTC 7/2015, de 22 de enero,

FJ 2, y 112/2019, de 8 de octubre, FJ 4). Este tribunal tiene declarado reiteradamente, como recuerda la STC 7/2015, FJ 2 A) d) que “corresponde al Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad de los recursos de casación ante él interpuestos, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 CE) (STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 6)”. Y también la apreciación del “interés casacional objetivo” es un cometido de la exclusiva competencia del Tribunal Supremo [SSTC 147/2013, de 6 de agosto, FJ 2; y 167/2015, de 20 de julio, FJ 2.b], determinando el alcance de su cognición.

En tal sentido recuerda la STC 71/2022, de 13 de junio, FJ 6, que “El recurso de casación articulado por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, persigue como finalidad encomendar al Tribunal Supremo la formación de jurisprudencia cuando se estime que presenta interés casacional objetivo que justifique la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Con este recurso se amplía el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 86.1 y 87.1 LJCA) y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo (art. 88 LJCA), se busca que cumpla su función nomofiláctica. Sin embargo, la prevalencia del *ius constitutionis* (la interpretación objetiva de la ley y, a su través, la creación de jurisprudencia y unificación de criterios, creando pautas aplicables en otros supuestos) sobre el *ius litigatoris* (la satisfacción del interés de las partes en el asunto litigioso) que permite la formación de jurisprudencia y la uniformidad en la aplicación del Derecho no es total. El art. 89.2.f) LJCA exige que el escrito de preparación fundamente no solo los supuestos que permiten apreciar la concurrencia de interés casacional, sino también la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo en la cuestión planteada. Conveniencia que no lo es en abstracto sino en relación con la resolución de las cuestiones suscitadas en el pleito que fueron objeto del pronunciamiento en la sentencia o debieran haberlo sido, de manera que, admitido a trámite el recurso, la Sala ha de sentenciar sobre tales aspectos”.

B) De acuerdo con ello, el recurso de casación excluye la apreciación de los hechos, pero no la determinación de las consecuencias, implicaciones o valoraciones jurídicas que derivan de tales hechos y, en todo caso, exige un pronunciamiento concreto sobre el caso sometido a la consideración del Tribunal Supremo. Por ello, no puede compartirse la queja que se plantea que se centra en la consideración de que la sentencia 162/2022 no da respuesta a la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para formación de jurisprudencia que había fijado la

Sección de Admisión, sino que resuelve el caso concreto de manera que la sala asume la posición de un tribunal de apelación.

Por el contrario, la sentencia 162/2022 responde a la doble vertiente de la casación contenciosa, la objetiva, de fijación de doctrina legal, y la subjetiva, que requiere la proyección de esa doctrina al caso concreto para su correspondiente resolución.

Así, se ajusta a la cuestión planteada que consistía en determinar “si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia -respecto de todo lo que ya ha sido construido- cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental”. Atendiendo a la naturaleza del supuesto planteado y al planteamiento de la parte recurrente en casación que sostiene la no concurrencia de circunstancias de imposibilidad material que justifiquen el mantenimiento y no demolición de las actuaciones de transformación urbanística construidas y en funcionamiento, la cuestión a resolver se centra en la interpretación y alcance que deba darse a la previsión del art. 105.2 LJCA sobre la imposibilidad material de ejecutar las sentencias dictadas en el recurso contencioso-administrativo y su aplicación al caso, en relación con el mandato de ejecución de las resoluciones judiciales firmes.

A tales extremos se ciñe la respuesta del Tribunal Supremo. La sentencia 162/2022 recuerda las razones que llevaron a las sentencias de instancia que ahora se tratan de ejecutar a declarar la nulidad de pleno derecho del PIR en cuestión. Estima que el pronunciamiento de nulidad y reposición de los terrenos a la situación anterior tiene por objeto la restauración de la legalidad urbanística, que, en atención a la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, impuesta legalmente como consecuencia de la integración en la Red Natura 2000, impide la transformación urbanística llevada a cabo al amparo del PIR. En consecuencia, la ejecución en sus propios términos de las sentencias, en cuanto restauración de la legalidad urbanística, necesariamente conlleva la desaparición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas. Ejecución en sus propios términos que solo se excepciona, conforme al art. 105.2 LJCA, por la imposibilidad material de dicha reposición. Por ello se examinan las razones y circunstancias que se toman en consideración para acordar la inejecución parcial de las sentencias por imposibilidad material (la falta de incidencia de lo construido en el medioambiente, el impacto socio-económico de la ejecución en los municipios de El Gordo y Berrocalejo, o los perjuicios económicos para la hacienda pública de la

comunidad autónoma de Extremadura), pero valorando, como es inherente a la función casacional, si el razonamiento del órgano judicial a quo se había ajustado a los parámetros jurídicos de restricción en la aplicación de la norma procesal. Examen en el que concluye que no se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición de lo construido y en funcionamiento. Conclusión que permite dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso, en el sentido de que, en este caso, no cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de las correspondientes sentencias por la afectación de intereses de carácter socioeconómico o de otra índole que puedan concurrir.

Así, es posible apreciar que en la sentencia 162/2022 se excluyen las cuestiones de hecho, lo que es coherente con que no corresponda al tribunal de casación el examen de los elementos de prueba para valorarlos, obtener su propia conclusión y sustituir con ésta la que hubiera obtenido el órgano de instancia. No hay valoración de prueba, lo que hay es una valoración jurídica de los distintos intereses en presencia que es diferente de la que se realizó por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que lleva a una decisión opuesta a la de los autos de instancia. Se cuestiona, por tanto, el juicio de ponderación que se ha llevado a cabo por la Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo al resolver el recurso de casación. Es esa diferente valoración del derecho aplicable y su proyección al caso lo que los argumentos de la demanda pretenden hacer pasar por una vulneración del art. 24.1 CE, desconociendo que el control de las decisiones judiciales por parte de la jurisdicción constitucional queda limitado a comprobar si tienen motivación y si se apoyan o no en un error fáctico patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica, evitando toda valoración acerca de su corrección jurídica.

En suma, por lo expuesto, esta queja ha de ser desestimada.

5. Infracción del art. 24.1 CE por exceso de jurisdicción

La demanda argumenta que la sentencia 162/2022 se excede en su fallo porque imparte instrucciones a la administración y al tribunal de instancia, lo que superaría el ámbito que es propio del recurso de casación.

No existe esta pretendida lesión, ya que el Tribunal Supremo no dirige ningún mandato concreto a la administración y al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sino que se limita a describir los efectos que el fallo estimatorio del recurso puede producir en la ejecución de la sentencia, derivando al órgano de ejecución la decisión y determinación de las concretas medidas que hayan de adaptarse a tal fin. Lo que sucede es que el fallo de la sentencia 162/2022 es coherente con la decisión principal, la demolición de todas las obras e instalaciones sin preservar ninguna de ellas. Esa decisión afecta al entero contenido de la parte dispositiva del auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que ahora es casado y dejado sin efecto y sustituido por el del Tribunal Supremo. El fallo de la sentencia 162/2022 dispone que, ordenada la demolición de todo el complejo y no solo de parte de él, a dicha demolición le sea aplicable lo que ya decidió el órgano de instancia acerca de la demolición parcial que este ordenaba (en el punto III de su fallo), puesto que se trata de previsiones ordenadas a la misma finalidad, con la diferencia de que lo que iba a ser una demolición parcial es ahora total, pero sin que eso afecte a los criterios fijados en la instancia para proceder a tal demolición que se preservan expresamente, aplicándose y adaptándose a la nueva situación derivada del fallo.

Por otra parte, la sentencia 162/2022 tampoco imparte “instrucciones” en cuanto los puntos IV y V del fallo del auto de 30 de junio de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Antes al contrario, en cuanto reclama que la valoración de los efectos del fallo adoptado sobre tales puntos IV y V sea hecha por el propio Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Lo que la sentencia 162/2022 razona es que la demolición total que ordena supone la eliminación de la actividad humana derivada de su uso y disfrute, a la que responde, fundamentalmente, el plan o programa para la protección del medioambiente y medidas compensatorias establecido en el punto IV de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020, el cual queda afectado por esta decisión, de modo que en la instancia ha de valorarse su alcance a efectos de su modificación, adaptación o eliminación. Finalmente, en cuanto a la indemnización fijada se aprecia que la demolición de lo construido y en funcionamiento altera notablemente los perjuicios a reparar, por lo que habrá de valorarse en la instancia la procedencia de una revisión y adaptación de dicho pronunciamiento del punto V de la parte dispositiva del auto de 30 de junio de 2020.

No hay, por tanto, infracción alguna del art. 24.1 CE por el motivo invocado.

6. Vulneración del art. 24.1 CE por incongruencia omisiva de la sentencia 162/2022

A) La demanda alega, en primer lugar, que se incurre en incongruencia extrapetita por obligar a adoptar medidas de conservación que no serían necesarias.

Según la STC 178/2014, de 3 de noviembre; FJ 6.a) “El vicio de incongruencia, entendido como desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes han formulado sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido, puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutiva de una efectiva denegación del derecho a la tutela judicial siempre y cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una sustancial modificación de los términos en los que discurrió la controversia procesal”. En particular, la denominada incongruencia por exceso o *extra petitum* “se produce cuando el órgano judicial concede algo no pedido o se pronuncia sobre una pretensión que no fue oportunamente deducida por los litigantes, e implica un desajuste o inadecuación entre el fallo o la parte dispositiva de la resolución judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones”. Más concretamente, desde la perspectiva constitucional, este Tribunal ha venido declarando reiteradamente que, para que la incongruencia por exceso adquiera relevancia constitucional y pueda ser constitutiva de una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), se requiere que la desviación o desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes hayan formulado sus pretensiones, por conceder más de lo pedido (*ultra petitum*) o algo distinto de lo pedido (*extra petitum*), suponga una modificación sustancial del objeto procesal, con la consiguiente indefensión y sustracción a las partes del verdadero debate contradictorio, produciéndose un fallo extraño a las respectivas pretensiones de las partes, de forma que la decisión judicial se haya pronunciado sobre temas o materias no debatidas oportunamente en el proceso y respecto de las cuales, por consiguiente, las partes no tuvieron la oportunidad de ejercitar adecuadamente su derecho de defensa, formulando o exponiendo las alegaciones que tuvieran por conveniente en apoyo de sus respectivas posiciones procesales.

Atendiendo a dicha doctrina es evidente que no concurre la lesión denunciada.

La sentencia 162/2022 no impone la adopción de medidas de conservación, sino que, como se acaba de exponer, confirma la obligación de restitución urbanística de los terrenos y dispone que se derribe de modo ordenado todo el complejo. Eso implica que sea el órgano de instancia el que valore si, atendiendo a dicha demolición, procede o no mantener el programa o plan para proteger el medio ambiente y otras medidas compensatorias que había impuesto en el fallo de

su auto de 30 de junio de 2020, pues tales medidas de conservación se basaban en la preservación parcial del complejo que ahora, en los términos de la sentencia 162/2022, ya no es posible.

Nada hay en ello incoherente con la decisión adoptada ni pronunciamiento sobre cuestiones no debatidas en el proceso que se ha centrado en el modo y los medios para proceder a la restitución urbanística ordenada judicialmente.

B) Se alega, por otra parte, que la sentencia 162/2022 es arbitraria y errónea por basar la demolición del complejo turístico en consideraciones medioambientales, cuando tales consideraciones eran ajenas al debate procesal.

Estaríamos ante lo que este Tribunal ha denominado “incongruencia mixta o por error”, categoría referida a los casos en los que “por error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión o equivocadamente se razona sobre otra pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo aquélla sin respuesta” (SSTC 95/2005, de 18 de abril, FJ 2; 194/2005, de 18 de julio, FJ 2; 44/2008, de 10 de marzo, FJ 2; y 25/2012, de 27 de febrero, FJ 3).

Atendidas las circunstancias del caso, hemos de concluir que la sentencia impugnada no ha incurrido en la incongruencia mixta o por error que se denuncia en la demanda de amparo.

A este respecto hay que tener en cuenta que conforme señala la STC 42/2022, de 21 de marzo, FJ 3 “el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE ‘no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, salvo que afecte al contenido de otros derechos constitucionales distintos al de tutela judicial efectiva’ (recientemente, entre otras, SSTC 3/2011, de 14 de febrero, FFJJ 3 y 5, y 183/2011, de 21 de noviembre, FFJJ 5 y 7). Y que la simple discrepancia de las partes con una resolución judicial, aun fundada en otra interpretación posible de la legalidad aplicada, incluso por plausible que esta resulte, no convierte el correspondiente razonamiento judicial en arbitrario o manifiestamente irrazonable ni, menos aún, obliga a este tribunal a elegir entre las interpretaciones posibles cuál es la que debe prevalecer (SSTC 59/2003, de 24 de marzo, FJ 3; 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4; 140/2005, de 6 de junio, FJ 5, y 221/2005, de 12 de septiembre, FJ 5)”.

En cuanto a lo concretamente alegado hay que tener en cuenta que, frente a lo que sostiene la demanda de amparo, la decisión de demolición total de lo construido no se basa en la afectación al medioambiente que produce el complejo, sino en la consideración, tomada de la STC 134/2019, de que no era posible la transformación urbanística del suelo llevada a cabo al amparo del PIR (argumento que ya aparecía en las sentencias iniciales del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura). A partir de tal consideración, basada en la necesidad de restaurar la legalidad urbanística que impedía transformar el suelo, se analiza si concurre la imposibilidad material de acometer esa restauración y se concluye que tal imposibilidad material no existe. A juicio de la sentencia 162/2022, dicha imposibilidad material no deriva de la apreciada falta de incidencia sobre el medio ambiente, ni del impacto socioeconómico de la ejecución en los municipios afectados, ni de los perjuicios económicos que sufriría la hacienda de la comunidad autónoma. Ninguno de ellos enerva la previa valoración sobre la necesidad de proteger la ordenación urbanística afectada por un proceso de transformación urbanística que ya había sido declarado ilegal por la propia Sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Por lo mismo, tampoco es posible apreciar que la decisión de la sentencia 162/2022 no se adecue al previo interés casacional apreciado para la admisión del recurso pues no se cuestiona la existencia o no de la integridad ambiental, por cuanto que lo que se decide aquí es si la restauración de la legalidad, eliminando la operación de transformación urbanística, podía ser modulada por alguna causa de imposibilidad material de ejecutar la sentencia que declaraba la ilegalidad de dicha operación. De nuevo lo que sucede es que la demandante de amparo comparte la ponderación de intereses que realizó el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, lo cual es, sin duda, legítimo, pero no hace que una ponderación contraria sea, por ese solo hecho, contraria al art. 24 CE.

Y finalmente, tampoco puede apreciarse incongruencia alguna en la ponderación del impacto socioeconómico de la ejecución en los municipios afectados, ni de los perjuicios económicos que sufriría la hacienda de la comunidad autónoma, cuestiones que, en absoluto, son ajenas al proceso. La sentencia 162/2022 estima, respecto a los primeros, que dichos beneficios son limitados y, sobre todo, que no pueden imponerse a los intereses públicos tutelados y comprometidos en la ejecución. Algo similar ocurre con los perjuicios para la hacienda autonómica. La sentencia 162/2022 parte de la consideración de que el art. 106 LJCA impide considerar como causa de imposibilidad material de ejecución el grave detrimento para

la hacienda pública y de que, en su caso, lo que puede cuestionarse no es el incumplimiento, sino la forma de hacer menos gravosa la ejecución de la decisión judicial. Recuerda que se trató de una actuación administrativa contraria a la normativa estatal y autonómica y concluye que la responsabilidad económica que pueda resultar para la administración se corresponde con el alcance de su responsabilidad en la transformación urbanística ilegal y cuya reparación se trata de obtener mediante la ejecución en sus propios términos de las correspondientes sentencias.

De todo lo expuesto resulta que no hay en la resolución impugnada razonamiento alguno que resulte ajeno al debate procesal, de lo que resulta la desestimación de esta queja y, con ella, la del recurso de amparo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por la Junta de Extremadura.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, veintitrés de septiembre de dos mil veinticinco