

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. 3934-2022, promovido por las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas 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 la Junta de Extremadura. 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 2 de junio de 2022 Don Luis Villanueva Ferrer, Procurador de los Tribunales, en representación de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas y bajo la dirección letrada de María Luisa García Blanco e Isaac Salama Salama, formuló 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 de Extremadura 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 las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas 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 por la intervención del magistrado Sr. Olea Godoy que había sido el ponente de las sentencias del TSJ de Extremadura que declararon la nulidad del Decreto 55/2007, por el que se aprueba definitivamente el PIR y se ordena la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto.; ii) exceso de jurisdicción en la sentencia 162/2022 al imponer la demolición de la totalidad de viviendas e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento, interfiriendo en las propiedades de los recurrentes (art. 33 CE y en el derecho fundamental a la libertad de residencia (art. 19 CE); ii) exceso de jurisdicción en la STS 162/2022 al imponer la demolición de la totalidad de viviendas e instalaciones que actualmente están construidas y en

funcionamiento, considerando que se vulnera el art. 24 CE en cuanto que la sala asume el papel de tribunal de ejecución supone una vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (el juez de la ejecución es el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura), del derecho a una resolución motivada (la respuesta supone una incongruencia por exceso) y una vulneración del derecho a una resolución motivada por aplicación del canon reforzado de razonabilidad; iii) vulneración del derecho fundamental a la intangibilidad de las sentencias firmes, alegando al efecto que en la sentencia 162/2022 se ha integrado en las sentencias firmes un pronunciamiento relativo a la total demolición de las instalaciones que las mismas no contenían, pronunciamiento que no fue solicitado por la parte demandante y sobre el que ni se controvertió ni se practicó prueba en el proceso declarativo.

El primer motivo, centrado en la intervención en la sentencia 162/2022 del magistrado 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. 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.

Tras exponer los antecedentes de hecho que tiene por conveniente, la demanda 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 (art. 33 CE) y en el derecho a la libre elección de residencia (art. 19 CE), 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 no se atiene al 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 a través de los autos de 2020 no incluyeron un pronunciamiento relativo a la demolición de la totalidad de lo construido en ejecución del PIR. Esta es, por tanto, una cuestión que quedó diferida a la ejecución y que, no siendo objeto de casación, no podía ser resuelta por la sentencia 162/2022. Mediante la referida sentencia 162/2022 se ha integrado en las sentencias firmes un pronunciamiento que no contenían, pronunciamiento en forma de orden de demoler la totalidad de lo construido, que no fue solicitado por la parte demandante y sobre el que ni se controvertió ni se practicó prueba en el proceso declarativo, lo que es absolutamente incongruente con la protección medioambiental pretendida.

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

El magistrado 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*.

Mediante otrosí se solicita la suspensión de la ejecución de la sentencia 162/2022 por entrañar su ejecución un perjuicio irreparable al imponer la demolición de las viviendas. Por lo tanto, devendrá absolutamente imposible la reparación y restablecimiento del derecho fundamental invocado, perdiendo este proceso de amparo su finalidad, en el caso de que no se acuerde la suspensión. Por otro lado, la suspensión de la ejecución de la sentencia 162/2022 no ocasiona una perturbación grave a intereses públicos o derechos de terceros, más allá de los propios a la suspensión de una resolución judicial.

La demanda incluye un apartado específico dedicado a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, en el que se alega: a) El caso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)] en relación con el primer motivo de amparo, el exceso de jurisdicción, y se estima que da ocasión al Tribunal para pronunciarse desde una perspectiva más amplia sobre la configuración del recurso de casación contencioso-administrativo para asegurar la necesaria conexión existente entre la circunstancia de interés casacional objetivo que justifica el pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre el fondo y el contenido de la sentencia que resuelva el recurso. Esta misma falta de doctrina se predica de la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE), en relación con los supuestos en los que la imparcialidad se compromete en un caso que no encaja en los motivos de recusación legalmente previstos pero en el que se expresa una decisiva participación en la decisión judicial; b) El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Esa trascendencia se predica, en primer lugar, de la circunstancia de si haber sido magistrado ponente de las sentencias de instancia es suficiente contacto para entender quebrantada su imparcialidad objetiva. Se sostiene también que tiene una general repercusión que trasciende del caso concreto que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre las consecuencias que tiene que, en sede del proceso extraordinario de la casación contencioso-administrativa, el Tribunal Supremo pueda extralimitarse del interés casacional objetivo delimitado y resolver extramuros del mismo sobre cuestiones jurídicas no debatidas ni probadas por las partes en el recurso de casación. Finalmente se afirma que el caso tiene una relevante repercusión social y económica en cuanto supone la demolición de las viviendas de ciento ochenta y cinco propietarios que, de buena fe, las adquirieron sin tener conocimiento de las dudas que podían afectar a la legalidad del Proyecto. También implica un grave perjuicio para ciertos intereses públicos y no cabe

desconocer ni que el PIR de Valdecañas ha tenido importantes repercusiones socioeconómicas en los municipios implicados ni la intensa repercusión económica que tendría la demolición de la totalidad de las obras ejecutadas.

4. Por ATC 151/2022, 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 los 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 en idéntica fecha la representación procesal de la Junta de Extremadura, en calidad de coadyuvante de la parte recurrente, y la de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

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.; a la procuradora doña Aurora Gómez-Villaboa Mandri, en representación de la Junta de Extremadura y al procurador don Antonio-María Álvarez-Buylla Ballesteros, en representación de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo. A tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica de este Tribunal, se da vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho convenga. 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, examina los motivos de amparo alegados en la demanda, comenzando por la relativa al exceso de jurisdicción de la sentencia 162/2022. Señala que lo que se pretende es la realización de un nuevo juicio ordinario, planteando cuestiones de legalidad ordinaria, cuando la sentencia 162/2022 cumple sobradamente con los requisitos de motivación y razonabilidad que pueden ser analizados en amparo. No existe, sin quebrantar principios, bienes o intereses, como los de la legalidad, protección del medio ambiente y tutela judicial efectiva, alternativa a la restitución de los suelos que permitan de nuevo la renaturalización del área afectada integrada en el espacio protegido. Se trata de una actuación administrativa que ha sido declarada arbitraria e ilegal por sentencia firme, que ha visto materializada la transformación de unos suelos protegidos legalmente que suponen la pérdida de los valores naturales que conllevaron su protección y nuevos impactos para el espacio.

Respecto a la queja de vulneración del derecho fundamental a la intangibilidad de las sentencias firmes, señala que difícilmente podrá llevarse a cabo la reposición de los terrenos a su situación anterior si no es con la demolición de las edificaciones construidas al amparo de un instrumento de ordenación territorial declarado nulo y expulsado del ordenamiento jurídico, lo

que, por otra parte, se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y no fue denunciado en su momento.

En cuanto a la queja de falta de imparcialidad de uno de los magistrados que integraron el tribunal sentenciador, señala que tal motivo no puede ser acogido. La participación en la Sección enjuiciadora del Sr. Olea Godoy era notoria y conocida por las partes antes de dictar sentencia. La representación procesal de las comunidades de propietarios 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.

9. La Junta de Extremadura formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 16 de febrero de 2023, en las que se adhiere al recurso interpuesto por las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, a la vez que reitera las ya formuladas en el recurso de amparo núm. 3868-2022.

10. 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.

11. La representación de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas formuló alegaciones en escrito registrado en este Tribunal el día 20 de febrero de 2023, en las que reitera lo ya consignado en la demanda de amparo.

12. El 17 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. 3868-2022 y 3939-2022.

Examina a continuación la posible concurrencia de óbices procesales, estimando que el recurso cumple las exigencias para su válida interposición y admisión. En particular 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 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).

Entrando ya en el examen de las vulneraciones denunciadas el Fiscal descarta la vulneración del art. 24.1 CE por exceso de jurisdicción, queja que se despliega en una doble vertiente.

La primera es la exigencia de motivación reforzada en relación con la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE) y del derecho fundamental a la libertad de residencia (art. 19 CE). Exigencia que no ha sido vulnerada a juicio del fiscal por cuanto la sala se limita a examinar la cuestión casacional planteada que se refiere a la posibilidad de ponderar intereses socioeconómicos o de otra índole para inejecutar parcialmente un fallo, pese a que con ello no se afecte al medio ambiente, y dispensa a tal cuestión una respuesta claramente negativa, sentando así la doctrina que se trataba de establecer. Todo el razonamiento casacional constituye en sí mismo un ejercicio de ponderación entre la tutela de los intereses generales que el legislador ha articulado a través de la normativa que otorga especial protección a los terrenos afectados, y los derechos e intereses particulares incluidos los derechos de propiedad de los actores y su derecho a "fijar su residencia" en las viviendas de las que son titulares. En cuanto al derecho a la libre circulación y la fijación de residencia, es claro que no cabe su ejercicio al margen y por encima de la ley, empezando por las leyes que precisamente regulan la titularidad y el uso de la vivienda y en particular de la ley que regula el uso del suelo, máxime en un contexto de protección medioambiental, que también se halla expresamente constitucionalizada (art. 45 CE). De esta forma, la preservación de los valores urbanísticos y medioambientales tutelados por el legislador se antepone, en el razonamiento judicial, a los derechos que ahora

invoca la parte actora, lo que ya fue razonado en la desestimación del incidente de nulidad de actuaciones.

La segunda vertiente de la alegación de la demanda de amparo atinente al derecho a la tutela judicial efectiva se apoya sobre un alegado exceso de jurisdicción ya que se viene a sostener que la sala sentenciadora se excede del ámbito de la casación y se transforma en tribunal de ejecución. 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. No se 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.

Niega también el ministerio público que exista vulneración del derecho fundamental a la intangibilidad de las sentencias firmes. Señala que, acordada la reposición de los terrenos a su estado anterior, el modo en que habría de llevarse a cabo quedó aplazado a la ejecución. Y la sentencia que se impugna resuelve las cuestiones planteadas en la instancia, es decir, en el incidente de ejecución, resolviendo conforme a la misma lógica del auto recurrido, pero efectuando una interpretación distinta del alcance y consecuencias de la normativa aplicable. De esta manera la decisión de demolición es coherente con lo decidido en la instancia en la medida en que, sin la demolición, no es posible la restitución de la zona a la situación anterior a la aprobación del proyecto anulado, tal como ordenaba el fallo inicial.

Finalmente, respecto al derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE), el Fiscal no aprecia su vulneración como consecuencia de la integración del magistrado 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.

13. 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 del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, el Pleno del Tribunal por ATC 328/2023, de 20 de junio, acordó archivarla por pérdida de objeto (ATC 327/2023).

14. 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 del 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.

15. Por providencia de siete de octubre 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 se articulan tres motivos de recurso: i) vulneración del art. 24 CE por exceso de jurisdicción, dada la carencia de la motivación reforzada exigible en la resolución judicial, al afectar al derecho de propiedad (art. 33 CE) y a la libertad de residencia (art. 19 CE), así como por superar el ámbito propio del recurso de casación ocupando el lugar del tribunal de ejecución; ii) vulneración del derecho fundamental a la intangibilidad de las sentencias firmes; y iii) vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho a un juez imparcial (art. 24.2 CE), por cuanto el órgano judicial de casación se integró con un magistrado que había formado parte del órgano judicial que dictó en primera instancia la sentencia declarativa sobre cuya ejecución se debía resolver.

Conforme a las razones que han quedado expuestas en los antecedentes, la representación de Ecologistas en Acción-Coda ha interesado la desestimación del recurso; la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. solicita su estimación; la Junta de Extremadura interesa asimismo la estimación; y el Ministerio Fiscal defiende la desestimación del recurso.

2. 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.

Las demandantes de amparo entienden vulnerado su derecho a un juez imparcial por la participación del magistrado Sr. Olea Godoy en la sentencia impugnada, en tanto integrante de la sección que dictó la sentencia 162/2022. Se alega que su intervención como ponente en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo 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 el que se enjuicia un auto de esa misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que declaró la imposibilidad material de ejecutar esa sentencia anulatoria del proyecto, en cuanto a las construcciones que en desarrollo de dicho proyecto se habían levantado.

Esta misma queja, formulada en términos muy similares, ha sido ya desestimada en el FJ 3 D) de la STC 149/2025, de 23 de septiembre, al que, para evitar ahora reiteraciones innecesarias, nos remitimos en su integridad.

En consecuencia, debe rechazarse la pretendida lesión del derecho al juez imparcial que alegan las demandantes de amparo.

3. Infracción del art. 24.1 CE por el calificado como exceso de jurisdicción

La demanda sostiene que la sentencia 162/2022 supone una directa e inmediata injerencia en el derecho de propiedad (art. 33 CE) y en el derecho a la libre elección de residencia (art. 19 CE), lo que exige que a dicha sentencia se le aplique un canon de razonabilidad reforzado o más incisivo que valore, en particular, la conexión de sentido entre los razonamientos y la tutela del contenido esencial de los derechos afectados por la resolución judicial. Por otra parte, también se alega que la sentencia 162/2022 va más allá del interés casacional objetivo que motivó la

admisión del recurso de casación y que se torna en tribunal de ejecución imponiendo la demolición del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento. Con ello se 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, a la vez que se impide al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ejercitar su competencia para decidir la concreta modalidad de ejecución del fallo declarativo.

A) La queja relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a una motivación reforzada, debe ser desestimada, pues, como también señala el fiscal, ni desde el punto de vista de la exigencia de motivación reforzada ni en cuanto concierne a su tutela material de los derechos invocados, es posible encontrar lesión alguna.

El deber de motivación de las resoluciones judiciales limitativas de los derechos fundamentales “no encuentra su fundamento constitucional en la genérica obligación de motivación de todas las resoluciones judiciales que resulta del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1, en relación con el art. 120.3 CE)”, sino en la protección del derecho sustantivo, lo que implica que “la ausencia de motivación ocasiona, por sí sola, en estos casos la vulneración del propio derecho fundamental sustantivo (SSTC 128/1995 y 158/1996, 181/1995 y 54/1996), todo ello sin perjuicio de que se produzca o no, además, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 158/1996)” (STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4).

Para verificar si una resolución judicial de la que se denuncia que podría afectar a un derecho fundamental está motivada en los términos requeridos por el art. 24.1 CE, no hay que limitarse solamente a constatar que el órgano judicial ha exteriorizado una razón sin incurrir en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente. Por el contrario, la resolución judicial cumplirá con el canon de motivación reforzada si su mera lectura evidencia, sin necesidad de mayor indagación, que el órgano judicial ha ponderado las circunstancias particulares del recurrente de las que depende la estimación o rechazo de la vulneración denunciada. El deber de motivación reforzada no es, así, sino una manifestación cualificada del test de razonabilidad que es propio, con carácter general, del deber de motivación resultante del art. 24.1 CE, ya que se trata, en definitiva, de comprobar la razonabilidad de la fundamentación de las resoluciones recurridas desde la perspectiva del derecho fundamental invocado. El estándar de las exigencias derivadas

del deber de motivación es más riguroso en estos supuestos, hablándose de una tutela reforzada que exige, tanto la exteriorización del razonamiento por el que se estima que concurre o no el supuesto previsto en la ley, como que el mismo se manifieste a través de una motivación en la que, más allá de su carácter razonado, sea posible apreciar un nexo de coherencia entre la decisión adoptada, la norma que le sirve de fundamento y los fines que justifican la institución.

En este caso, debemos constatar que el pronunciamiento de nulidad y reposición de los terrenos a la situación anterior, en el que se hace descansar la afectación a los arts. 19 y 33 CE y la consiguiente exigencia de un canon de motivación reforzada en relación con el primero de los preceptos constitucionales citados no deriva directamente de la sentencia 162/2022, objeto del presente recurso de amparo, sino de las previas sentencias de 9 de marzo de 2011, dictadas por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (sentencias 195/2011 y 196/2011). Se trata de pronunciamientos que tienen por objeto la restauración de la legalidad urbanística que, en atención a la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, 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 implica 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, ordenada en las sentencias que se ejecutan. Justamente ese debate, el de la concurrencia o no de la imposibilidad material de la restitución ordenada en sentencia firme, es el que se traba en la sentencia ahora impugnada.

Es decir, la obligación de restitución en la que residen las comunidades de propietarios recurrentes la afectación a su derecho fundamental de libertad de residencia (art. 19 CE) y a su derecho de propiedad (art. 33 CE), no se introduce en la sentencia de casación, como ahora se alega por su representación, sino en las sentencias que anulan el PIR de Valdecañas y a ellas ha de atribuirse, en su caso, la incidencia en el derecho fundamental de libertad de residencia y en el derecho de propiedad que se invocan en la demanda.

Se trata de derechos que vienen delimitados por la legalidad urbanística, que constituía el objeto de los recursos resueltos por aquellas sentencias. Que la libre elección de domicilio

forme parte del contenido de la libertad de residencia proclamada en el art. 19 CE, en modo alguno exime del cumplimiento de las previsiones legales (en sentido similar STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 5), en este caso urbanísticas, que venían a impedir, en el criterio expresado por los órganos judiciales en decisiones firmes, ese uso concreto del suelo. Y lo propio sucede con el art. 33 CE en relación con la propiedad inmobiliaria, cuyo concreto contenido es fijado por la ley y por el planeamiento territorial y urbanístico, en tanto que “las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios” [STC 37/1987, FJ 3; en sentido similar, STC 141/2014, FJ 9 B)].

En suma, el objeto de la sentencia 162/2022 se limita a revisar en casación los autos recaídos para la ejecución del pronunciamiento de aquellas sentencias declarativas, en particular para valorar si concurren las circunstancias de imposibilidad material en virtud de la presencia de intereses socioeconómicos o de otra índole que justifiquen el mantenimiento y no demolición de tales actuaciones de transformación urbanística construidas y en funcionamiento, y en ello se concreta la cuestión de interés casacional. En la sentencia 162/2022 el Tribunal Supremo efectúa la correspondiente valoración jurídica sobre la concurrencia de los requisitos exigidos para poder apreciar la imposibilidad material de ejecución que se declara en los previos autos dictados por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, concluyendo con una ponderación distinta a la de este, atendiendo a los intereses públicos en presencia, tan relevantes como la ordenación urbanística, que se ven afectados por la consolidación de una transformación urbanística que ya había sido declarada nula de pleno derecho por sentencia firme, que ordena asimismo su restitución a la situación anterior.

Con ello se proporcionan los elementos y razones de juicio que permiten conocer los criterios que fundamentan la decisión adoptada en relación con los derechos de propiedad y residencia de los titulares de las viviendas afectadas, lo que permite descartar la queja alegada.

B) Las restantes quejas articuladas en este motivo de amparo se fundamentan en la supuesta desnaturalización del recurso de casación, así como en el exceso de jurisdicción en el que se habría incurrido el Tribunal Supremo en la sentencia 162/2022, al predeterminar el modo en el que han de ejecutarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Ambas quejas deben ser desestimadas, bastando para ello la remisión a la ya citada STC 149/2025. En concreto, en el FJ 4 de la citada STC 149/2025, apreciamos que 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. En el FJ 5 de la STC 149/2025 señalamos que la sentencia 162/2022 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.

No hay, por tanto, infracción alguna del art. 24.1 CE por los motivos invocados.

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

Como última queja, las comunidades de propietarios recurrentes denuncian la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la vertiente del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes.

Según la demanda de amparo, las sentencias declarativas objeto de ejecución a través de los autos de 2020 no incluyeron un pronunciamiento relativo a la demolición de la totalidad de lo construido en ejecución del PIR. Esta es, por tanto, una cuestión que quedó diferida a la ejecución y que, no siendo objeto de casación, no podía ser resuelta por la sentencia 162/2022. Mediante la sentencia 162/2022 se ha integrado en las sentencias firmes un pronunciamiento que estas no contenían, la orden de demoler la totalidad de lo construido, que no fue solicitado por la parte demandante y sobre el que ni se controvertió ni se practicó prueba en el proceso declarativo, lo que es absolutamente incongruente con la protección medioambiental pretendida.

Es doctrina reiterada de este tribunal (por todas, STC 173/2021, de 25 de octubre) que “una de las perspectivas del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 CE es la que se manifiesta en el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la eficacia perseguida por el ordenamiento, lo que supone tanto que aquellas se ejecuten en sus propios términos como el respeto a las situaciones jurídicas declaradas, sin perjuicio de que se haya establecido legalmente su eventual modificación o revisión por medio de ciertos cauces extraordinarios” (por todas, STC 193/2009, de 28 de septiembre, FJ 2). Existe, en efecto, “una innegable

conexión entre la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues si este comprende la ejecución de los fallos judiciales, su presupuesto lógico ha de ser el principio de la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes, que así entra a formar parte de las garantías que el art. 24.1 CE consagra [...] De esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE actúa como límite que impide a los jueces y tribunales variar o revisar las resoluciones judiciales definitivas y firmes al margen de los supuestos y casos taxativamente previstos por la ley, incluso en la hipótesis de que con posterioridad entendiesen que la decisión judicial no se ajusta a la legalidad” (entre otras, SSTC 285/2006, de 9 de octubre, FJ 2 a); 234/2007, de 5 de noviembre; 67/2008, de 23 de junio, FJ 2; 185/2008, de 22 de diciembre, FJ 2, y 22/2009, de 26 de enero, FJ 2).

Por lo demás, debe tenerse muy presente que la determinación del alcance que quepa atribuir a la cosa juzgada constituye una cuestión que corresponde a la estricta competencia de los órganos judiciales, por lo que sus decisiones en esta materia solo son revisables en sede constitucional cuando han incurrido en incongruencia, arbitrariedad, carecen de razonabilidad o evidencian la dejación por parte del órgano judicial de su obligación de hacer ejecutar lo juzgado. Nuestra jurisdicción está habilitada únicamente para un control externo que se ciñe al examen de la razonabilidad de la interpretación que los titulares de la potestad de ejecución realicen del fallo en el marco de la legalidad ordinaria. Se trata, por consiguiente, de garantizar que, en aras precisamente al derecho a la tutela judicial efectiva, los jueces y tribunales no lleven a cabo interpretaciones de los fallos que, por alterarlos o apartarse de ellos, incurran en arbitrariedad, incongruencia, irrazonabilidad o error (entre otras, SSTC 140/2003, de 14 de julio, FJ 6; 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6; 96/2005, de 28 de abril, FJ 5, y 35/2018, de 23 de abril, FJ 3).

El motivo debe ser desestimado, por cuanto ya se ha señalado que la desaparición o demolición de las instalaciones, obras y actuaciones de transformación urbanística realizadas, responde al pronunciamiento de las ya mencionadas sentencias de 9 de marzo de 2011, dictadas por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, y que ahora se ejecutan (sentencias 195/2011 y 196/2011). En ellas se declara nulo de pleno derecho el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por "Marina de Valdecañas, S.A.", y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba

consistente en la recalificación y ordenación de terrenos situados en el Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo. También se ordena la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo.

Es decir, la reposición de los terrenos a su estado anterior a la aprobación del proyecto no es una decisión que adopte la sentencia ahora recurrida en amparo, sino que es el presupuesto del debate ahora trabado, por cuanto acordada la reposición de los terrenos a su estado anterior, el modo en que habría de llevarse a cabo esa reposición quedó aplazado a la ejecución. La sentencia que se recurre en amparo se dicta en fase de ejecución, y, de hecho, anula y casa el auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en ejecución y, de conformidad con el art. 93 LJCA, tras estimar el recurso de casación resuelve las cuestiones planteadas en la instancia, es decir, en el incidente de ejecución, sin que lo decidido modifique o altere, antes al contrario, el fallo de las sentencias previas que declararon la nulidad del proyecto.

De hecho, la sentencia 162/2022 resuelve conforme a la misma lógica de los autos impugnados en casación, en la medida en que consideraban que la reposición implicaba la demolición, y justamente por eso se planteaba su imposibilidad material, esto es, 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. Centrado el proceso en el modo y los medios para proceder a la restitución urbanística ordenada judicialmente, lo que ocurre es que la sentencia 162/2022 hace una interpretación jurídica distinta del alcance y consecuencias de la normativa aplicable en relación con la imposibilidad material de ejecutar la previa decisión de anular el proyecto y reponer los terrenos a que se refieren a la situación anterior a su aprobación. Interpretación que no es compartida por los ahora recurrentes en amparo, pero que no puede ser tildada de arbitraria, incongruente, irrazonable o errónea. Así, la sentencia del Tribunal Supremo 162/2022 no afecta a la previa decisión sino a la forma de ejecutarla, ni la decisión de demolición se aparta de la lógica del fallo de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en la medida en que son esas sentencias las que ordenan la reposición del terreno a su estado anterior.

Por lo expuesto, esta queja debe ser desestimada y, con ella, el 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 las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas.

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

Dada en Madrid, a siete de octubre de dos mil veinticinco.