

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. 3939-2022, promovido por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo contra el auto de 6 de mayo de 2021, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de admisión del recurso de casación núm. 7128-2020; la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada en dicho recurso por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y el auto de 8 de abril de 2022 que desestima los incidentes de nulidad de actuaciones interpuestos contra dicha sentencia. Han comparecido y formulado alegaciones Ecologistas en Acción-Coda; Marina Isla de Valdecañas, S.A; las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas 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 D. Antonio María Álvarez-Buylla, Procurador de los Tribunales, en representación de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y bajo la dirección letrada de D. Miguel Durán Campos; D. Miguel Ángel Durán Muñoz y D. Francisco Javier Borrego Borrego, 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, 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.

Por auto de 13 de enero de 2012, confirmado en reposición por otro posterior de 14 de marzo de 2012 se acuerda la ejecución provisional de la sentencia, previa la constitución de caución. Al no constituirse la caución acordada, la ejecución provisional no tuvo lugar.

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, de la Asa 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 anularon 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 permita 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 inejecución 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". Estas construcciones 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) La representación procesal de la Junta de Extremadura (que interpuso el recurso de amparo núm. 3868-2022) y la de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas (que interpuso el recurso de amparo núm. 3934-2022) plantearon sendos incidentes de nulidad de actuaciones contra la referida sentencia, incidentes a los que, en el trámite de alegaciones, se adhirió la representación procesal de los ayuntamientos recurrentes en amparo.

La Junta de Extremadura alegó: i) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por infracción del derecho a un proceso con todas las garantías y al juez imparcial; ii) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva derivada de la transmutación del recurso de casación ignorando su carácter nomofiláctico y resolviendo el caso concreto como si se tratase de una segunda instancia ordinaria; iii) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por arbitrariedad y por incurrir la resolución en incongruencia omisiva, por error y extrapetita; y iv) vulneración de la tutela judicial efectiva por exceso de jurisdicción, al establecer cómo debe ejecutar la administración la sentencia y orientar al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en cuanto a las cuestiones que debe resolver sobre la ejecución.

Por su parte, la representación procesal de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas alegó: i) vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por infracción del derecho a un proceso con todas las garantías y al juez imparcial; 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); y iii) vulneración del derecho fundamental a la intangibilidad de las sentencias firmes, alegando al efecto que en la sentencia 162/2022 del Tribunal Supremo se ha integrado en las sentencias firmes de instancia 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.

Ambos incidentes se desestimaron por auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, dictado el día 8 de abril de 2022. 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 de 8 de abril de 2022 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. El recurso de amparo se interpone contra: i) el auto de admisión del recurso de casación, dictado el 6 de mayo de 2021, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, ii) la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y iii) el auto de fecha 8 de abril de 2022 de la misma Sección Quinta, desestimatorio de los incidentes de nulidad de actuaciones planteados contra la anterior sentencia, a los que se había adherido la representación procesal de los ayuntamientos recurrentes en amparo.

Tras exponer los antecedentes de hecho que tiene por conveniente, la demanda indica las vulneraciones de derechos fundamentales que denuncia.

A) Lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la vertiente de acceso a los recursos legalmente establecidos, por la indebida admisión del recurso de casación que dio lugar a la sentencia 162/2022. Se afirma que en el auto de admisión no hay referencias a que las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura eran susceptibles de recurso de casación, ya que ni siquiera se cita el art. 87.1.c) LJCA. Tampoco se habría justificado debidamente la decisión de admisión pues solamente se citan los correspondientes preceptos de la LJCA. Por otra parte, la definición del interés casacional del caso vulnera el principio de legalidad procesal, en cuanto que remite a la valoración de hechos y a su análisis casuístico, lo que está

expresamente vedado por la regulación legal del recurso de casación y se incurre también en un exceso de jurisdicción, por la admisión del recurso de casación, en tanto que es lesiva del derecho al recurso de la parte recurrida.

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

Se alega que la intervención del magistrado Sr. Olea Godoy es contraria al principio de imparcialidad objetiva de jueces y magistrados. El citado magistrado fue ponente en un auto resolutorio de súplica en medidas cautelares anteriores a las sentencias de 2011 y fue el Presidente de la Sala y Ponente de las dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Y, según la demanda, *“en estas tres resoluciones se acreditan conocimientos, errores, calificaciones, valoración del carácter del Proyecto, y afirmaciones que evidencian que el Sr. Olea Godoy no era “ajeno de la cosa” en la revisión de la ejecución en casación”*.

A ello se añade que, finalizada la fase de enjuiciamiento, fue ponente de cuatro autos en los que se ordena la ejecución provisional de las sentencias, que no se llevó a efecto por la no consignación de caución por los ejecutantes. De esta suerte, la demanda considera que el citado magistrado es quien principalmente ordenó la demolición total del complejo y reposición a su situación originaria tras declarar la nulidad del Decreto 55/2007, lo que provoca serios temores *“sobre la falta de parcialidad objetiva de la Sección Quinta al participar en ella, y de forma muy destacada, quien no ha sido nunca ajeno de la cosa, sino cien por cien involucrado en ella”*. Se alega también que no pudo ser recusado por la falta de notificación a las partes de la composición de la Sección que iba a deliberar y dictar el fallo.

C) Lesión del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) por el retraso en publicar que la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano formaba parte la sección que dictó la sentencia 162/2022, lo que determina que se hayan producido irregularidades en su composición.

D) Lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que las resoluciones judiciales impugnadas producen indefensión e incurren en dilaciones indebidas y en exceso de jurisdicción.

La sentencia 162/2022 se limita a resolver el caso concreto planteado, no atendiendo a un problema de interpretación de uno o varios preceptos legales, sino exclusivamente a las “circunstancias del caso concreto”. El Tribunal Supremo se convierte así en el tribunal encargado de la ejecución de dichas sentencias, sustituyendo al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su exclusiva jurisdicción de ejecutar lo juzgado.

Han existido dilaciones indebidas en la medida en que el caso se inició en el año 2007 y se ha cerrado en el año 2022. La conclusión es que *“Tras una admisión de un recurso de casación que en modo alguno procedía, tras una sentencia de la Sección Quinta dictada aumentando un excesivamente excesivo exceso de jurisdicción, olvidando la naturaleza reglada de la casación y su función nomofiláctica, y tras un auto rechazando los incidentes de nulidad, la indefensión de los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo resulta escandalosa”*.

Mediante otrosí la demanda solicita:

- i) la suspensión de los efectos de la sentencia del Tribunal Supremo impugnada, evitando la puesta en práctica de la demolición acordada.
- ii) la celebración de vista pública, atendiendo a la trascendencia del asunto planteado.

La demanda incluye un apartado específico dedicado a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, en el que se alega que se trata del supuesto a) del FJ 2 de la STC 155/2009. Se sostiene que no hay doctrina constitucional sobre: i) la indebida admisión del recurso de casación; ii) una composición de la Sección Quinta que adolece de lesiones en el derecho fundamental a la imparcialidad de los jueces y tribunales, tanto por la participación en la deliberación y fallo de un magistrado que ha sido ponente de la sentencia que ahora se ejecuta como por la participación de una magistrada que había dictado el auto de admisión; iii) el exceso de jurisdicción del Tribunal Supremo que, al resolver el recurso de casación, se convierte en el órgano judicial que determina el conocimiento y alcance de la ejecución de sentencias ajenas, respondiendo a la cuestión de interés casacional objetivo de una forma totalmente alejada de la función nomofiláctica de la casación. Se concluye afirmando que *“Son muy graves las violaciones del derecho fundamental garantizado en el artículo 24 CE que aquí se han justificado, y cada una de ellas y en su totalidad, evidencian la ‘especial trascendencia constitucional’ de este recurso”*.

También se alega la concurrencia del supuesto g) del FJ 2 de la STC 155/2009. La relevancia del asunto se justifica afirmando que la demolición ordenada *“significa la pérdida de 400 puestos de trabajo directos y muchos empleos indirectos, y la emigración forzosa y el despoblamiento y la ruina económica de los Excmos. Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, al ordenar por el TS la destrucción de todo y la reposición a la situación originaria”*. Se afirma también que *“Y tiene relevancia política, pues aparte de negar un desarrollo extremeño amistoso con el medio ambiente, la STS condena a dos pueblos y a una comarca de Extremadura a que siga creciendo la España vaciada y obliga a unos gastos al gobierno extremeño que dificultarán sus tareas políticas en pro del interés general de los extremeños. Y a los Ayuntamientos afectados, les condena a la ruina poblacional y económica”*. Finalmente se sostiene que la situación podría *“dar origen a una protesta social, de materializarse el derribo de todo lo construido y en funcionamiento desde hace más de diez años. A un enfrentamiento entre una zona rural en despoblación creciente y la capital, protesta que ya se está incubando ante la barbaridad, ciega y desde la distancia, de una casación repleta de violaciones de derechos fundamentales y dictada desde una torre de marfil”*.

4. Por ATC 152/2022, 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. Mediante escrito registrado el día 28 de diciembre de 2022, la representación procesal de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo promovió la recusación del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, pretensión que fundaba en la causa prevista en el apartado 11 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), argumentando al efecto que el magistrado se ha pronunciado de forma anticipada sobre el fondo del asunto, en el voto particular formulado en contra de la admisión a trámite del recurso de amparo núm. 3939-2022, acordada por el ATC 152/2022, de 16 de noviembre. El Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC 31/2023, de 7 de febrero, acordó no admitir a trámite la recusación del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

7. 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. El 19 de enero de 2023 se personó en el proceso la representación de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas.

8. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 15 de febrero 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.; los letrados de la Junta de Extremadura, en nombre y representación de la misma; y al procurador don Luis de Villanueva Ferrer, en nombre y representación de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas. A tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, 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.

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. Las alegaciones de Ecologistas en Acción-Coda se presentaron por escrito registrado el 3 de marzo de 2023.

Tras exponer los antecedentes del caso, solicita la inadmisión del recurso interpuesto por un doble motivo: (i) de una parte, por la omisión del requisito de procedibilidad de la previa formulación de incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia 162/2022, por cuanto, a diferencia de las representaciones procesales de la Junta de Extremadura o de las de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo no formularon incidente de nulidad de actuaciones, sino que se adhirieron a los formulados por los anteriormente mencionados; y, de otra (ii), por no ser titulares los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo de los derechos fundamentales que se dicen vulnerados, dada su naturaleza jurídico-pública.

A continuación, examina los motivos de amparo alegados en la demanda, comenzando por la aducida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva por la indebida admisión del recurso de casación. Señala que no se hizo valer al dictarse el auto de 6 de mayo de 2021, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, por el que se acordó admitir a trámite el recurso de casación. Recuerda que el examen de la concurrencia de los requisitos materiales y formales para la admisión o inadmisión del recurso es competencia de los órganos judiciales, de modo que al Tribunal Constitucional no le corresponde revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos, salvo en los casos de inadmisión cuando esta se declara con base en una causa legalmente inexistente o mediante un “juicio arbitrario, irrazonable o fundado en error fáctico patente”. Y resalta también que la admisión del recurso de casación sirve no solo para fijar doctrina, sino para resolver el caso planteado.

Respecto 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 magistrado Excmo. Sr. Olea Godoy era notoria y conocida por las

partes antes de dictar sentencia. Las partes tuvieron 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 aducida lesión del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, por la participación en la Sección enjuiciadora de la ponente del auto de admisión del recurso de casación, Excma. Sra. Huerta Garicano, se indica que la composición de la Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-administrativo 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.

Sobre la vulneración del art. 24.1 CE por exceso de jurisdicción y dilaciones indebidas, se alega sobre éstas que el recurrente obvia la especial complejidad del propio procedimiento y las estrategias procesales dilatorias para retrasar la inevitable demolición y restauración ambiental y paisajística, estrategias a las que no son ajenas los ahora demandantes en amparo. Y respecto a las restantes quejas de vulneración del art. 24 CE estima que se está intentando reproducir el debate procesal planteado tanto en el incidente de ejecución como en casación.

11. La Junta de Extremadura formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 10 de marzo de 2023, en las que se adhiere al recurso interpuesto por interpuesto por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, a la vez que reitera las ya formuladas en el recurso de amparo núm. 3868-2022.

12. La representación procesal de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo formuló alegaciones por escrito registrado el día 13 de marzo de 2023, en las que reitera las ya formuladas en la demanda de amparo y señala que los recurrentes son administraciones públicas que actúan en defensa de sus derechos fundamentales procesales, no de sus potestades administrativas.

13. La representación de las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas formulo alegaciones en escrito registrado en este Tribunal el día 15 de marzo de 2023, en las que reitera lo ya consignado en la demanda de amparo del recurso tramitado con el núm. 3934-2022.

14. El 3 de abril 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 3934-2022.

Examina a continuación la posible concurrencia de óbices procesales.

El primero de ellos en relación con la legitimación de los ayuntamientos recurrentes en amparo. Así, aprecia que se defiende una actuación directamente emanada del ejercicio de una 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 Supremo, con el supuesto desbordamiento del ámbito objetivo de la casación y con el exceso de jurisdicción. El Fiscal entiende que la inexistencia o la inconsistencia de los motivos formales del recurso que formula los demandantes 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]. El Fiscal señala que las lesiones que se denuncian en el proceso se imputan a tres resoluciones de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo: el auto de admisión a trámite del recurso de casación; la sentencia 162/2022 que estimó dicho recurso y el auto que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra esa

sentencia 162/2022. No consta que la representación procesal de las corporaciones demandantes alegara la indebida inadmisión del recurso de casación al formular alegaciones frente a este, ni que tampoco promovió incidente de nulidad de actuaciones frente a la referida sentencia ya que se limitó a adherirse a las pretensiones de nulidad de la Junta de Extremadura y de las Comunidades de Propietarios, que sí promovieron el pertinente incidente con arreglo al art. 241 LOPJ.

Para el Ministerio Público, la posibilidad de que la mera adhesión a los motivos en los que se apoya un incidente de nulidad de actuaciones promovido por otra parte personada en el mismo procedimiento constituya un mecanismo válido y eficaz para el cumplimiento del requisito procesal establecido en el art. 44.1.a) LOTC requiere de algunas precisiones para poder admitir esa forma de agotamiento de la vía judicial por persona interpuesta.

Según el Fiscal, la posibilidad de que un incidente de nulidad de actuaciones opere a favor de quien no lo ha promovido ha de analizarse en el contexto de la preservación de la subsidiariedad del recurso de amparo. Sostiene que para que el incidente de nulidad produzca ese efecto de preservación de la subsidiariedad del amparo respecto de aquellos otros intervinientes en el proceso judicial que no lo hayan promovido, es necesario que se den todos los elementos objetivos que permitan establecer una absoluta identidad entre la vulneración debidamente denunciada por los promotores del incidente y la que afirmen haber sufrido quienes no lo promovieron. Parece razonable entender que un incidente de nulidad de actuaciones interpuesto por otro sujeto procesal distinto del demandante de amparo no puede producir en la esfera jurídica de este último un efecto más extenso y beneficioso que el que podría derivar de un incidente promovido por él mismo.

Partiendo de esa premisa, el Ministerio Fiscal entiende que la demanda de amparo formulada por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo incurre en causa de inadmisión, por incumplimiento del requisito del citado art. 44.1.a) LOTC respecto de todas aquellas vulneraciones de derechos fundamentales que no fueron alegadas en los incidentes de nulidad a los que se adhirió la representación procesal de dichos ayuntamientos, y también respecto de aquellas que lo fueron por motivos o en relación con actuaciones judiciales diferentes de las que denuncia la demanda de amparo, examen que va a realizar al examinar cada una de las quejas. En todo caso estima que ha de inadmitirse la queja respecto de la supuesta vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) en relación con la presencia

de la Excm. Sra. Huerta Garicano en el Tribunal que resolvió el recurso, pues esta cuestión no fue mencionada en ningún momento a lo largo de proceso judicial, y en particular no se alegó en los incidentes de nulidad de actuaciones interpuestos contra la sentencia 162/2022.

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 la STC 331/2005, de 12 de diciembre).

Entrando ya en el examen de las vulneraciones denunciadas en este proceso, el Ministerio Fiscal descarta que el auto de admisión a trámite del recurso de casación del que trae causa el presente recurso de amparo vulnerase el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los ayuntamientos recurrentes. Queja que en todo caso debe inadmitirse por falta de alegación previa en el proceso judicial, ya que no fue objeto de invocación y análisis en los incidentes de nulidad de actuaciones planteados por la Junta de Extremadura y las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, a los que se adhirió la representación procesal de los ayuntamientos aquí demandantes.

El Fiscal descarta también 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 centrado en la intervención de la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano, el Fiscal señala que la asignación de la referida magistrada 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 Excmo. Sr. Olea Godoy, 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.

El Fiscal interesa la desestimación de las quejas relativas a la vulneración del art. 24.1 CE por indefensión, dilaciones indebidas y exceso de jurisdicción. No se ha desnaturalizado la esencia del recurso de casación ni generado indefensión. Para el Fiscal, la decisión 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. El Tribunal Supremo no da instrucciones para la ejecución, 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.

En cuanto a las dilaciones indebidas señala que no aparecen mínimamente argumentadas y, en todo caso, son imputables a la estrategia procesal de los ahora recurrentes. La misma conclusión, aunque por razones distintas, se impone respecto de la alegación de indefensión

total que cierra el catálogo de supuestas lesiones constitucionales contenido en la demanda de amparo.

Por ello, interesa la inadmisión del recurso de amparo respecto del auto de 6 de mayo de 2021, por el que se admitió a trámite el recurso de casación y en cuanto al motivo basado en la vulneración del juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), así como la desestimación del resto de los motivos de amparo.

15. 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 329/2023, de 20 de junio, acordó archivarla por pérdida de objeto (ATC 327/2023).

16. 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.

17. Por escrito registrado el 26 de septiembre de 2025, la representación procesal de los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo reitera la solicitud de celebración de vista oral con señalamiento del día y hora en que tenga lugar.

18. El Pleno, por providencia de 18 de noviembre de 2025, visto el contenido de los escritos presentados por la representación procesal de los Ayuntamientos demandantes de amparo, acordó incorporarlos a las actuaciones y no haber lugar a la celebración de vista oral que se solicitaba en el presente recurso de amparo (art. 85.3 LOTC).

19. Por providencia de dieciocho de noviembre 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 el auto de 6 de mayo de 2021, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de admisión del recurso de casación núm. 7128-2020; la sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada en dicho recurso por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y el auto de 8 de abril de 2022 que desestima los incidentes de nulidad de actuaciones interpuestos contra dicha sentencia.

En la demanda de amparo se articulan los siguientes motivos de recurso: i) lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en la vertiente de vulneración del derecho al recurso, garantizado por el art. 24.1 CE, por la indebida admisión del recurso de casación; ii) lesión del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías y del derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE) en la designación y composición de los magistrados integrantes de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, dado que se conformó con una magistrada, la Excm. Sra. Huerta Garicano, que no estaba incorporada a la referida Sección Quinta; iii) lesión del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, por 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 iv) vulneración

de la tutela judicial efectiva garantizada en el art. 24 CE por producir las resoluciones judiciales indefensión por dilaciones indebidas y por exceso de jurisdicción, al resolver cuestiones ajenas a un recurso de casación e indicar el modo en que deben ejecutarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

Conforme a las razones que han quedado expuestas en los antecedentes, la representación de Ecologistas en Acción-Coda ha interesado la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación; la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. solicita su estimación; las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas y la Junta de Extremadura postulan asimismo la estimación del recurso. El Ministerio Fiscal interesa la inadmisión del recurso de amparo respecto del auto de 6 de mayo de 2021, por el que se admitió a trámite el recurso de casación y en cuanto al motivo basado en la vulneración del juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), así como la desestimación del resto de los motivos de amparo.

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 de los ayuntamientos recurrentes para promoverlo, en aplicación de la doctrina constitucional sobre la posibilidad de que las personas jurídico-públicas puedan interponer recursos de amparo.

Este óbice, formulado entonces en relación con la legitimación de la Junta de Extremadura, ya fue examinado en la STC 149/2025, de 23 de septiembre, desestimatoria del recurso de amparo interpuesto por la Junta de Extremadura contra la sentencia 162/2022 y contra el auto de 8 de abril de 2022 que desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra dicha sentencia. Procede por tanto remitirse ahora al FJ 2 A) de la citada STC 149/2025 para alcanzar la misma conclusión desestimatoria del óbice. Cabe añadir ahora que, en el presente caso, los ayuntamientos recurrentes en amparo no defienden una actuación directamente emanada del ejercicio de una potestad administrativa propia, pues la aprobación del PIR Valdecañas no es una cuestión de su competencia, sino de la Junta de Extremadura, así como que, en defensa de esa actuación, han denunciado vulneraciones de derechos fundamentales garantizados por el art. 24 CE que se relacionan con su condición de parte procesal y no de personas jurídico-públicas.

B) El segundo óbice es el relativo a la falta de agotamiento de la vía judicial previa al amparo [art. 44.1.a) LOTC]. Ha sido planteado por la representación procesal de Ecologistas en Acción-Coda y por el Ministerio Fiscal, si bien discrepan en el alcance que haya de atribuirse a dicho óbice en relación con las distintas quejas que se formulan en la demanda.

Los ayuntamientos recurrentes en amparo denuncian una serie de lesiones de sus derechos fundamentales que imputan a tres resoluciones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo: el auto de admisión a trámite del recurso de casación, la sentencia que estimó dicho recurso y el auto que desestimó los incidentes de nulidad de actuaciones promovidos contra esa sentencia. Ni contra el referido auto de admisión (art. 90.5 LJCA), ni contra la sentencia estimatoria de la casación, cabe recurso ordinario o extraordinario. Sin embargo, ni consta que la representación procesal de las corporaciones locales aquí demandantes alegara la indebida inadmisión del recurso de casación al formular alegaciones frente a este, ni dicha representación procesal promovió incidente de nulidad de actuaciones frente a la sentencia 162/2022.

Este tribunal ha proclamado “que el incidente de nulidad de actuaciones cumple una ‘función institucional [...] como instrumento de tutela de derechos fundamentales ante la jurisdicción ordinaria’ (STC 9/2014, de 27 de enero, FJ 3, por todas) y ha puesto de manifiesto la importancia que en este momento reviste esta vía impugnatoria, pues, como señaló la STC 43/2010, de 26 de julio, FJ 5, si el caso no tiene trascendencia constitucional, el incidente de nulidad de actuaciones constituye ‘la última vía que permit[e] la reparación de la vulneración denunciada’ (véanse también las SSTC 153/2012, de 16 de julio, FJ 3; 2/2013, de 14 de enero, FJ 5, y 9/2014, de 27 de enero, FJ 3). Además, y esto es lo relevante en el presente caso, según ha sostenido de forma unánime y constante la doctrina del Tribunal Constitucional, el requisito del art. 44.1 a) LOTC responde ‘a la finalidad de preservar el carácter subsidiario del recurso de amparo, evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca per saltum, es decir, sin brindar a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo’ [STC 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 2 d), y jurisprudencia allí citada]” (STC 59/2022, de 9 de mayo, FJ 2).

En el presente caso, dado que contra la sentencia 162/2022 no cabía recurso alguno, de acuerdo con la doctrina transcrita, resultaría preceptiva la interposición del incidente de nulidad de actuaciones regulado en el art. 241 LOPJ, a fin de intentar reparar en la vía judicial las

lesiones del art. 24 CE que se atribuye a la resolución indicada, y salvaguardar así el carácter subsidiario del recurso de amparo. Eso llevaría a estimar el óbice planteado por Ecologistas en Acción-Coda pues, a fin de cuenta, se ha impedido “el eventual restablecimiento de aquel derecho en la vía judicial previa como impone el principio de subsidiariedad del recurso de amparo” (STC 190/2021, de 17 de diciembre, FJ 2).

No obstante, como ha señalado el Ministerio Fiscal, debe valorarse que, si bien la representación procesal de los ayuntamientos demandantes de amparo no formuló incidente de nulidad de actuaciones contra la referida sentencia, en el trámite de alegaciones concedido en la tramitación de los presentados por la Junta de Extremadura y por las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, se adhirió a éstos. Al respecto, la posibilidad de que un incidente de nulidad de actuaciones opere a favor de quien no lo ha promovido ha de analizarse, como indica el Ministerio Fiscal, en el contexto de la preservación de la subsidiariedad del amparo al que queda vinculada tanto la naturaleza de dicho incidente como la consecuente exigencia de su interposición en el marco del artículo 44.1.a) LOTC.

La anterior circunstancia hace que resulte muy formalista considerar que la totalidad de las vulneraciones que la demanda denuncia están incursas en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC] respecto de los ayuntamientos recurrentes, ya que lo cierto es que, mediante su adhesión a los incidentes formulados, se ha dado una oportunidad efectiva al órgano judicial de reestablecer a los recurrentes en su derecho, en caso de que hubiera sido estimado este concreto motivo de impugnación [en un sentido similar, STC 1/2020, de 14 de enero, FJ 3.c)].

Por ello, apreciar la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], resultaría en exceso rigorista respecto de las vulneraciones denunciadas en los incidentes de nulidad interpuestos contra la sentencia 162/2022 por otras partes procesales y a los que se adhirieron los ayuntamientos recurrentes, ya que, habiendo sido suscitados en los incidentes de nulidad de actuaciones y resueltos por el órgano judicial de casación, se ha colmado la posibilidad de una restauración temprana en la vía judicial previa, cuya ausencia es el fundamento que justifica, por razones de subsidiariedad, la concurrencia de estas causas de inadmisión (SSTC 39/2004, de 22 de marzo, FJ 2; 127/2011, de 18 de julio, FJ 2 b), y 133/2014, de 22 de julio).

Distinta conclusión se alcanza, sin embargo, respecto de las denuncias de una concreta vulneración de derechos fundamentales que no fueron alegadas en los incidentes de nulidad, y también respecto de aquellas que lo fueron por motivos o en relación con actuaciones judiciales no contempladas en ellos y que ahora se denuncian en la demanda de amparo deducida por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

La proyección del anterior criterio a la presente demanda de amparo determina que debamos inadmitir las denunciadas lesiones: i) del derecho a la tutela judicial efectiva, en la vertiente de vulneración del derecho al recurso, garantizado por el art. 24.1 CE que se imputa al auto de 6 de mayo de 2021, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de admisión del recurso de casación núm. 7128-2020; ii) la relativa al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, que se vincula con la intervención de la magistrada Excm. Sra. Huerta Garicano, en tanto que integrante de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que dictó la sentencia 162/2022 y iii) las vinculadas a las dilaciones indebidas que se dicen sufridas.

Ninguna de ellas fue objeto de invocación y análisis en los incidentes de nulidad de actuaciones planteados por la Junta de Extremadura y la comunidad de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, a los que se adhirió la representación procesal de los ayuntamientos aquí demandantes. Dichos motivos de la demanda de amparo han de ser inadmitidos por incumplimiento de la exigencia procesal del artículo 44.1.a) LOTC, que materialmente se traduce en la quiebra de la subsidiariedad inherente al recurso de amparo, por cuanto no se ha dado al órgano judicial oportunidad de pronunciarse sobre esas presuntas lesiones de derechos.

Por último, la apreciación de esta causa de inadmisión, en todo caso, no alcanza a las demás vulneraciones alegadas en la demanda de amparo, resultando aquí de aplicación la doctrina constitucional conforme a la cual no se produce el denominado “efecto de arrastre” cuando se formalizan dos o más vulneraciones constitucionales en una demanda y una o varias de ellas, pero no todas, están afectadas de algún óbice procesal [STC 28/2025, de 10 de febrero, FJ 2 a) y las que cita].

Ello determina que debemos examinar a continuación las quejas de la demanda relativas a la vulneración del derecho a un juez imparcial (art. 24.2 CE), así como las que se fundamentan en lo que se considera un exceso de jurisdicción del Tribunal Supremo en la sentencia 162/2022, al resolver el recurso de casación e inmiscuirse en el modo en el que han de ejecutarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

3. Examen de las quejas subsistentes. Desestimación por aplicación de la doctrina de la STC 149/2025

A) 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.

Los 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 intervino 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. Intervención que 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, al que, para evitar ahora reiteraciones innecesarias, nos remitimos en su integridad, tal como ya hicimos en la STC 162/2025, de 7 de octubre, FJ 2.

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

B) Las restantes quejas articuladas en el recurso de amparo se refieren a la desnaturalización del recurso de casación, en cuanto que la sentencia 162/2022 obviaría la función nomofiláctica del recurso para ocuparse de resolver el caso concreto, sustituyendo al tribunal de instancia, e incurriría en exceso de jurisdicción por adentrarse en cuestiones relacionadas con la ejecución de 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, del mismo modo que hicimos en la STC 162/2025, FJ 3. 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.

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 los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de noviembre de dos mil veinticinco.

