T R I B U N A L S U P R E M O
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: QUINTA

S E N T E N C I A

Fecha de Sentencia: 29/01/2014

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 2419/2011

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 21/01/2014

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Escrito por: Jd

Nota:

Proyecto de Interés Regional para recalificación y ordenación de terrenos situados en el embalse de Valdecañas con destino a la construcción del complejo turístico Marina Isla de Valdecañas. No ha lugar al recurso de casación.

RECURSO CASACION Num.: **2419/2011**

Votación: **21/01/2014**

Ponente Excmo. Sr. D.: **Eduardo Calvo Rojas**

Secretaría Sr./Sra.: **Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo**

S E N T E N C I A

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: QUINTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Mariano de Oro-Pulido y López

Magistrados:

D. Rafael Fernández Valverde
D. Eduardo Calvo Rojas
D. José Juan Suay Rincón
D. Jesús Ernesto Peces Morate

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Enero de dos mil catorce.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 2419/2011 interpuesto por la JUNTA DE EXTREMADURA, representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos, por los AYUNTAMIENTOS DE EL GORDO y BERROCALEJO, representados y asistidos por el Letrado de la Diputación Provincial de Cáceres, y por la entidad MARINA ISLA VALDECAÑAS, S.A., representada por la Procuradora Dª Beatriz Pérez-

Urruti Iribarren, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 9 de marzo de 2011 (recurso contencioso-administrativo 561/2007). Se ha personado como parte recurrida la asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, representada por el Procurador D. Fernando Rodríguez Jurado Saro.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó sentencia con fecha 9 de marzo de 2011 (recurso contencioso-administrativo 561/2007) en cuya parte dispositiva se establece:

> <<FALLAMOS:
>
> Primero.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Doña Fátima Ordóñez Carbajal, en nombre y representación de "Ecologistas en Acción" contra 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 (PIR) promovido por "Marina de Valdecañas, S.A.", 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 término municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres.
>
> Segundo.- Declarar nulo de pleno derecho el mencionado Decreto, y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba definitivamente, por no estar ajustados al Ordenamiento Jurídico.
>
> Tercero.- Ordenar 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.
>
> Cuarto.- No hacer expresa condena en cuanto a las costas del proceso>>.

SEGUNDO.- La referida sentencia, en su fundamento jurídico segundo, sintetiza la posición de los litigantes en los siguientes términos:

> << (…) SEGUNDO.- El primero de los motivos que se aduce en la demanda en apoyo de la pretensión revocatoria está referido a la impugnación del Proyecto de Interés Regional que se aprueba definitivamente en el Decreto recurrido, aduciendo una serie de vulneraciones de la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma. En síntesis, se viene a reprochar que el mencionado Proyecto altera las previsiones del Legislador en orden a la reclasificación de los terrenos por un instrumento de planeamiento que no sea el Plan General Municipal; lo que hace al Proyecto de Interés Regional y al Decreto que lo aprueba, nulo de pleno derecho, a juicio de la asistencia jurídica de la Asociación recurrente; único grado de ineficacia de las disposiciones generales, conforme a

lo establecido en el artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se opone de contrario por las partes codemandas que el Proyecto de Interés Regional es una figura del planeamiento que, conforme a la normativa urbanística autonómica, puede establecer la ordenación del territorio, también la ordenación urbanística, por lo que cabe concluir que no existe exceso en lo regulado por el Proyecto aprobado en el Decreto que se revisa>>.

A continuación, antes de abordar el examen de las cuestiones suscitadas, el fundamento tercero de la sentencia deja reseñados los siguientes datos:

<< (…) TERCERO .- Para el examen de las cuestiones antes apuntada así como la mejor comprensión de la decisión que se nos pide en este proceso, es necesario dejar constancia que el Decreto que se recurre trae causa del proyecto que había sido presentado en la en la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio por la codemanda "Marina, Isla de Valdecañas, S.A.", para la construcción de un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios; a desarrollar en término municipal de El Gordo y Berrocalejo, de la provincia de Cáceres; en concreto, en una isla existente en el Pantano de Valdecañas, de una superficie de 134,5 hectáreas. La finalidad era la construcción en esa superficie de dos hoteles de 150 habitaciones; 250 bungalows, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además de tales construcción se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistente en: un campo de golf de 18 hoyos; pistas de tenis, squash, padel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, marina seca, playa artificial, pesca, campo de futbol y atletismo y pistas deportivas. El complejo requería una infraestructura de una red viaria de carretera de acceso de 1800 metros; planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y dique para formación de playa artificial. Añadamos que los mencionados terrenos estaban integrados en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA) ES0000329, denominada "Embalse de Valdecañas", así como en una masa de agua declarada de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas". Ninguna duda se suscita con respecto a esas declaraciones de los terrenos>>.

El fundamento cuarto de la sentencia ofrece una reseña de las vicisitudes e incidencias del procedimiento que concluyó con la aprobación del Proyecto de Interés Regional que es objeto de impugnación.

En los apartados siguientes de la sentencia (fundamentos quinto a vigésimo primero) la Sala de instancia examina las cuestiones suscitadas y motivos de anulación aducidos por la demandante para terminar estimando el recurso y declarando nulo de pleno derecho el Decreto impugnado y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba. Esta conclusión de la Sala sentenciadora se sustenta, dicho ahora en apretada síntesis, en las siguientes razones:

1ª.- **Falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y de la protección medioambiental.** El proyecto impugnado adolece de una justificación de las razones que aconsejan ejecutarlo precisamente en esos terrenos y no en otros de los existentes en el ámbito territorial al que se dice querer beneficiar, máxime cuando se escogen unos terrenos de una protección medioambiental extrema, sin conocerse si era admisible la ubicación del proyecto en otros terrenos con menor protección, o incluso sin protección alguna, que existieran en la comarca a la que se dice querer beneficiar. **Tampoco se justifica el cumplimiento de los estándares urbanísticos establecidos en la legislación autonómica.**

2ª.- **La reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable a efectos de su transformación incumple prohibición legal expresa al efecto**. No es una facultad del planificador -de cualquier naturaleza- la reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección para pasarlo a urbanizable a efectos de su transformación; y esto es justamente lo que hace el Proyecto de Interés Regional aprobado en el Decreto que se recurre, en contra de la prohibición que impone el artículo 9 de la 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, estando por ello el Decreto impugnado viciado de nulidad.

3ª.- **El estudio de impacto ambiental incurre en causa de nulidad al no existir un estudio de alternativas que permitan un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el proyecto.** Aunque en el ámbito de la Directiva de Hábitats la exigencia del estudio de alternativas solo opera para los proyectos de conclusiones negativas (apartado 4º del artículo 6) y no para los que no ocasionaren perjuicios (párrafo 3º del mismo artículo), según ha declarado la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2010 (asunto 241/2008), esa limitación no existe en la normativa interna española, que impone preceptivamente el estudio de alternativas que se echa de menos en el caso de autos. “(…) Y esa omisión –añade la sentencia- ha de vincularse a lo que antes se dijo en relación con las exigencias de índole urbanísticas del Proyecto; todo lo cual lleva a la conclusión de la nulidad del Decreto y

del Proyecto de Interés Regional que en él se aprueba; debiendo reponerse los terrenos a su situación anterior a las obras que en el dicho Proyecto se autorizan" (fundamento vigésimo primero, *in fine*, de la sentencia recurrida).

TERCERO.- Notificada la sentencia a las partes, prepararon recurso de casación contra ella los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, la entidad mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A. y la Junta de Extremadura, que luego formalizaron la interposición de sus recursos mediante escritos presentados los días 17, 18 y 19 de mayo de 2011, respectivamente.

CUARTO.- En el recurso interpuesto por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo se formulan dos motivos de casación, ambos al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, cuyo enunciado y contenido es, en síntesis, el siguiente:

1.- Infracción de los artículos 54 y concordantes de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 63 también de la propia Ley 30/1992 y del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE de Habitats. Se argumenta en el motivo que la sentencia recurrida infringe la jurisprudencia sobre la motivación de las disposiciones generales.

2.- Infracción de los artículos 3 y 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, de los artículos 2,20 bis, ter y quater de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, del artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, y del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992. Se sostiene que no existe una previsión legal que determine la imposibilidad de reclasificación del suelo incluido en la Red Natura 2000 si se adoptan las pertinentes cautelas medioambientales.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que case la sentencia recurrida y declare ajustado a derecho el Decreto por el que se aprueba el Proyecto de Interés regional que es objeto de controversia.

QUINTO.- La representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. formula en su recurso trece motivos de casación, el primero de ellos al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción y los doce restantes invocando el artículo 88.1.d/ de la misma Ley. En resumen, el enunciado y contenido de estos motivos es el que sigue:

1.- Infracción de los artículos 24 de la Constitución y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por incurrir la sentencia de instancia en contradicción interna, pues en su fundamento decimocuarto admite la posibilidad de que los planes de interés regional (PIR) afecten a suelo no urbanizable de especial protección, y, en cambio, en el fundamento decimoséptimo de la sentencia la Sala de instancia concluye que esa clasificación de los terrenos como suelo urbanizable de especial protección implica la nulidad del Proyecto de Interés regional.

2.- Infracción de los artículos 319 y 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la fuerza probatoria de los documentos públicos y privados y la calificación como "viviendas" de los inmuebles. Se denuncia valoración ilógica, absurda o arbitraria de la prueba, aduciendo que el concepto jurídico de vivienda está perfectamente definido en la legislación autonómica y ha sido desconocido por la sentencia de instancia.

3.- Infracción del artículo 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el artículo 60.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Ordenación del Suelo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Según la entidad mercantil recurrente la sentencia realiza una errónea valoración de la propia resolución recurrida en tanto que documento público, puesto que en el texto de la misma se hace expresamente constar que las obras que constituyen el objeto del PIR se corresponden con las definidas en el artículo 60.2.b de la citada Ley autonómica 15/2001.

4.- Infracción de los artículos 319 y 326.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Según la recurrente, la sentencia ignora el contenido del Estudio de Impacto Ambiental y de la pericial de parte aportada a las actuaciones en relación con la supuesta falta de acreditación de la compatibilidad de la ordenación de los terrenos con la protección asignada a los mismos. La

sentencia realiza una valoración ilógica y arbitraria de tales elementos de prueba.

5.- Infracción del artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en cuanto a la valoración de la prueba pericial en relación con la supuesta falta de acreditación de la incidencia socioeconómica del PIR. Se reitera que la sentencia de instancia ha obviado la pericial de parte aportada a los autos.

6.- Infracción de los artículos 319 y 326.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relativos a la fuerza probatoria de los documentos públicos y de los privados, en relación con el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre. La sentencia niega de plano que se haya justificado el cumplimiento del requisito del citado artículo 74 cuando de la página 32 de la memoria del PIR se desprende lo contrario.

7.- Infracción de los artículos 319 y 326.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la inexistencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental. La sentencia de instancia niega la existencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental cuando lo cierto es que el mismo obra en el apartado V del Estudio de Impacto Ambiental.

8.- Infracción de los artículos 3 del Código Civil en relación con el artículo 62.2 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre. La propia sentencia invoca la aplicabilidad de los criterios hermenéuticos del artículo 3 del Código Civil, que según la recurrente han sido vulnerados al interpretar aquel precepto.

9.- Infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de la jurisprudencia que lo desarrolla, en cuanto a la supuesta falta de motivación del Decreto impugnado. Aduce la recurrente que, con independencia de que las razones de fondo de la resolución impugnada sean o no ajustadas, lo cierto es que en ella se muestran a sus destinatarios las razones de la decisión adoptada, por lo que no puede sostenerse que carezca de motivación.

10.- Infracción de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución y 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por falta de motivación de la sentencia en relación con la supuesta infracción de los estándares mínimos del artículo 74 de la de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, pues, según la recurrente, la sentencia no indica cuales son los estándares incumplidos.

11.- Infracción del artículo 9 de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en relación con la supuestamente necesaria clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable de protección especial. Se reprocha a la sentencia de instancia la conclusión -errónea según la recurrente- de que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial.

12.- Infracción de los artículos 4.4 de la Directiva de Aves 79/409/CEE, 6.2 de la Directiva de Habitats 92/43/CEE y 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, en relación con la supuesta incompatibilidad del régimen de protección contenido en dichas normas con la transformación de los terrenos.

13.- Infracción del artículo 2.1.b del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en relación con la supuesta inexistencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental. Se aduce en este motivo que la sentencia de instancia ha desconocido que la normativa específicamente aplicable a la Red Natura 2000 prevé expresamente que pueden no existir soluciones alternativas para un determinado proyecto.

El escrito presentado por la representación de la entidad mercantil recurrente termina solicitando que se dicte sentencia casando la recurrida y desestimando íntegramente la demanda.

SEXTO.- El recurso presentado por el Letrado de la Junta de Extremadura contiene tres motivos de casación; y, aunque el escrito no especifica el apartado del artículo 88.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción en el que se amparan, no hay duda de que se formulan al

amparo del letra d/ del citado artículo pues en el encabezamiento de los tres motivos se reproduce el enunciado de ese apartado del precepto para señalar que se denuncia la infracción de las normas del ordenamiento jurídico aplicables para resolver la cuestión debatida y de la jurisprudencia que la interpreta. De forma resumida, el enunciado y contenido de estos motivos es el siguiente:

1.- Incorrecta aplicación del artículo 3.1 del Código Civil, en referencia a la interpretación de las normas, y del artículo 2.1 del mismo Código relativo a la vigencia de las leyes. Según la Administración autonómica, las reglas de interpretación de las normas jurídicas invocadas en el propio fundamento jurídico decimosexto de la sentencia han sido vulneradas y desoídas.

2.- Infracción de los artículos 54 y concordantes y 62.1 y 63 de la Ley 30/1992, así como del artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats y de la normativa concordante, en especial el artículo 6 de del Real Decreto 1997/1995, de medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres. Se plantean en este motivos tres cuestiones diferentes: a/ la sentencia incurre en contradicción porque señala la falta de motivación como causa de anulabilidad para luego concluir que el Decreto impugnado es nulo de pleno derecho por esa misma causa; b/ frente a lo que se afirma en la sentencia, el Proyecto de Interés Regional está suficientemente motivado; y c/ el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE de Hábitats sólo impone el deber de formulación de alternativas en relación con los proyectos con conclusiones negativas.

3.- Infracción de los artículos 3 y 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, y de los artículos 2,20 *bis, ter y quater* de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, del artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, y del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992. Sostiene la Junta de Extremadura que, en contra de lo que afirma la sentencia recurrida, no cabe concluir que la legislación sectorial a la que alude el artículo 9 de la 6/1998 determine que los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 son incompatibles con su transformación de manera absoluta.

El escrito de la Junta de Extremadura termina solicitando que se case y anule la sentencia recurrida por ser contraria a derecho.

SÉPTIMO.- Los tres recursos de casación fueron admitidos a trámite por auto de la Sección Primera de esta Sala de 26 de enero de 2012 en el que se acuerda, asimismo, la remisión de las actuaciones a la Sección Quinta conforme a las reglas sobre reparto de asuntos.

OCTAVO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Quinta, por diligencia de ordenación de 1 de octubre de 2012 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalizasen sus escritos de oposición, lo que llevó a cabo la representación de la asociación Ecologistas en Acción-CODA mediante escrito presentado el 19 de noviembre de 2012 en el que, tras exponer pormenorizadamente las razones de su oposición a los motivos de casación formulados por los tres recurrentes, termina solicitando la desestimación del recurso de casación con imposición de costas a los recurrentes.

NOVENO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 21 de enero de 2014, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **EDUARDO CALVO ROJAS**,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En las presentes actuaciones (recurso de casación nº 2419/2011) se examinan de manera conjunta los recursos de casación interpuestos en representación de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, la entidad mercantil Marina Isla de Valdecañas, S.A. y la Junta de Extremadura contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 9 de marzo de 2011 (recurso 561/2007) en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación Ecologistas en

Acción-CODA, se declara nulo 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 (PIR) promovido por Marina de Valdecañas, S.A., 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 término municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres.

Como hemos visto en el antecedente primero, la sentencia declara nulos de pleno derecho el Decreto impugnado y el Proyecto de Interés Regional que en él se aprueba definitivamente; y 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.

Han quedado reseñadas en el antecedente segundo, de forma resumida, las cuestiones suscitadas en el proceso de instancia así como las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la estimación del recurso contencioso-administrativo. También conocemos los motivos de casación formulados por las tres partes recurrentes, cuyo enunciado y contenido hemos resumido en los antecedentes cuarto, quinto y sexto. En consecuencia, procede que abordemos el examen de esos motivos de casación, a cuyo efecto agruparemos y analizaremos de forma conjunta los motivos en los que los recurrentes suscitan la misma cuestión. Veamos.

SEGUNDO.- Por razones de sistemática y de lógica procesal, comenzaremos examinando el único de los motivos de casación que se formula al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Se trata del motivo primero del recurso interpuesto por Marina Isla de Valdecañas, S.A., en el que, como vimos, se alega la infracción de los artículos 24 de la Constitución y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil por incurrir la fundamentación de la sentencia de instancia en una contradicción interna que se califica de “palmaria”; y ello, según la

recurrente, porque el fundamento decimocuarto de la sentencia recurrida admite la posibilidad de que los planes de interés regional (PIR) afecten a suelo no urbanizable de especial protección, y, en cambio, en el fundamento decimoséptimo la Sala de instancia concluye que la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable de especial protección implica la nulidad del Proyecto de Interés Regional.

Es cierto que el fundamento decimocuarto de la sentencia, interpretando la normativa autonómica de aplicación, admite que los Proyectos de Interés Regional pueden afectar a suelo no urbanizable de especial protección; pero al mismo tiempo destaca la exigencia de que sea compatible con la protección que las leyes de defensa del medio ambiente dispensen al suelo. Por otra parte, en el propio fundamento decimocuarto la Sala de instancia pone el acento en la exigencia de una especial motivación y justificación del Proyecto de Interés Regional, idea en la que insisten otros apartados de la sentencia –pueden verse, en particular, los fundamentos undécimo y decimoquinto de la sentencia recurrida- en los que se razona sobre la falta de justificación y de motivación del proyecto aprobado.

Así las cosas, ni del fundamento decimoséptimo de la sentencia -que se cita el motivo de casación- ni de ningún otro apartado de la sentencia cabe inferir que la declaración de nulidad del Decreto impugnado venga determinada por la circunstancia de que el Proyecto de Interés Regional afecte a suelo no urbanizable de especial protección. Son los distintos motivos que se exponen y razonan a lo largo de la fundamentación de la sentencia los que determinan ese pronunciamiento de nulidad del que la recurrente discrepa.

Por tanto, la sentencia de instancia no incurre en el contradicción interna que se denuncia, lo que lleva a la desestimación del motivo.

TERCERO.- Entrando ahora a examinar los motivos de casación formulados al amparo del artículo 88.1.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, nos referiremos en primer lugar a los motivos octavo del recurso interpuesto Marina Isla de Valdecañas, S.A. y primero del recurso de la Junta de Extremadura, en los que, aunque se citan como vulnerados

preceptos del Código Civil, fácilmente se advierte que la invocación de éstos es artificiosa y meramente instrumental, pues lo que en realidad se pretende es que revisemos la interpretación y aplicación de normas de procedencia autonómica llevada a cabo por la Sala de instancia.

Así, en el motivo octavo del recurso de Marina Isla de Valdecañas, S.A. se alega la infracción del artículo 3 del Código Civil en relación con el artículo 60.2 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, señalando la recurrente que los criterios hermenéuticos del Código Civil han sido vulnerados al interpretar el precepto autonómico. Y, en esa misma línea, en el motivo de casación primero del escrito de la Junta de Extremadura se alega la incorrecta aplicación del artículo 3.1 del Código Civil, relativo a la interpretación de las normas, y del artículo 2.1 del mismo Código relativo a la vigencia de las leyes, aduciendo la Administración autonómica que las reglas de interpretación de las normas invocadas en el fundamento jurídico "decimosexto" de la sentencia (sic, en realidad es en el "decimotercero") han sido vulneradas y desoídas.

Se refieren ambos recurrentes a los razonamientos expuestos en la sentencia recurrida –fundamentos duodécimo y decimotercero- en los que, en referencia a los posibles objetivos del Plan de Interés Regional que se enumeran en el artículo 60.2 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, la Sala de instancia llega a la conclusión de que el concreto Plan que se examina sólo puede encuadrarse en el supuesto del artículo 60.2.b/ *("…b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga…").* Y realizado ese encuadramiento como único posible, la sentencia entra a interpretar ese artículo 60.2.b/ de la Ley autonómica para delimitar el significado y alcance del supuesto que allí se contempla, llegando a la conclusión de que el Proyecto de Interés regional a que se refiere ese apartado de la norma debe estar vinculado a la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Esta conclusión, a la que llega la Sala de

instancia interpretando el precepto autonómico, es precisamente la que pretenden cuestionar las recurrentes en los motivos de casación que estamos examinando.

Es cierto que en el fundamento decimotercero de la sentencia se menciona el artículo 3 del Código Civil; pero ello no permite afirmar –aunque así lo sostenga la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A.- que la sentencia "se basa" en la aplicación de ese precepto. Sencillamente, la Sala de instancia invoca los criterios interpretativos del artículo 3 del Código Civil para inmediatamente adentrarse en la interpretación y aplicación de la norma que allí se está examinando, el citado artículo 60.2.b/ de la Ley autonómica 15/2001.

Así las cosas, fácilmente se constata que la cita que hacen las recurrentes del artículo 3 del Código Civil como norma vulnerada por la sentencia tiene un carácter instrumental, pues con ella se intenta obviar lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en cuya virtud el recurso de casación ha de fundarse en la infracción de normas de derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

Según viene señalando una reiteradísima jurisprudencia, el citado artículo 86.4 determina que el recurso de casación no se puede fundar en la infracción de normas de derecho autonómico, ni cabe eludir dicho obstáculo procesal encubriendo la denuncia de la indebida interpretación y aplicación de normas autonómicas bajo una cita artificiosa y meramente instrumental de normas de derecho estatal. Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, las sentencias de esta Sala de 29 de septiembre de 2011 (casación 1238/08), 26 de mayo de 2011 (casación 5215/07), 28 de abril de 2011 (casación 2060/2007), 22 de octubre de 2010 (casación 5238/2006), 9 de octubre de 2009 (casación 4255/2005), así como los pronunciamientos que en ellas se citan. Y esto es precisamente lo que sucede en el caso que examinamos.

Las razones que acabamos de exponer pueden, en buena medida, ser referidas también a la cita del artículo 2.1 del Código Civil, que se señala como vulnerado en el motivo primero del recurso de la Junta de

Extremadura. No obstante, sobre la invocación de este precepto debemos hacer alguna consideración adicional.

Esa cita del precepto del Código Civil, que regula la eficacia de las normas jurídicas en el tiempo, la hace Administración autonómica recurrente para señalar que cuando se dictó la sentencia de instancia –no así cuando se aprobó el Plan de Interés Regional controvertido- ya había entrado en vigor la modificación de la Ley urbanística extremeña 15/2001 operada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, que introdujo en el artículo 60.2 de aquélla un nuevo apartado e/; y pese ello –se queja la recurrente- la Sala de instancia ni siquiera menciona ese nuevo apartado que ya estaba en vigor cuando se dictó la sentencia.

El planteamiento carece de consistencia pues el Plan de Interés Regional al que se refiere la controversia había sido aprobado por Decreto de 10 de abril de 2007, esto es, más de tres años antes de que fuese promulgada y entrase en vigor la reforma legal dada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre; por lo que es claro que el apartado e/ que en esa reforma se añadió al artículo 62.2 de la Ley 15/2001 no era de aplicación al caso. En consecuencia, no puede considerarse vulnerado el artículo 2.1 del Código Civil, ni cabe reprochar a la sentencia el no haber citado una norma que no era aplicable.

CUARTO.- En el motivo tercero del recurso interpuesto por Marina Isla de Valdecañas, S.A. se alega la infracción del artículo 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el artículo 60.2 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Ordenación del Suelo y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Según la entidad mercantil recurrente la sentencia realiza una errónea valoración de la propia resolución recurrida en tanto que documento público, puesto que en el texto de la misma se hace expresamente constar que las obras que constituyen el objeto del PIR se corresponden con las definidas en el artículo 60.2.b de la citada Ley autonómica 15/2001.

Una vez más, el motivo de casación alega de manera forzada y artificiosa la vulneración de un precepto estatal -en este caso, el artículo 319 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- para encubrir el objetivo de la

recurrente de cuestionar la interpretación y aplicación de la normativa autonómica. Así, a partir de la consideración de la propia resolución recurrida como “documento público”, la recurrente aduce que la sentencia valora indebidamente ese documento pues le reprocha falta de precisión en la definición del objetivo del Proyecto de Interés Regional siendo así que la resolución señala que las obras proyectadas se corresponden con las contempladas en el artículo 60.2.b de la Ley autonómica 15/2001.

Vemos así que la recurrente utiliza una vía alambicada para formular un motivo de casación que habrá de ser desestimado. Es cierto que en los fundamentos undécimo y duodécimo de la sentencia la Sala de instancia señala que la resolución recurrida no expresa con claridad cuál es el objetivo, de entre los que con carácter tasado se enumeran en el artículo 60.2.b de la Ley autonómica 15/2001, en el que se encuadra el Proyecto objeto de controversia. Ahora bien, aparte de que la propia sentencia (fundamento duodécimo) deja constancia de que en algún informe del expediente administrativo se hace expresa referencia al artículo 60.2.b, lo cierto es que la Sala de instancia descarta que podamos encontrarnos en algunos de los supuestos contemplados en los apartados a/, c/ y d/ del artículo 60.2 (no alude al apartado e/ porque éste no existía en la redacción de la norma que por razones temporales es aplicable al caso); y, en fin, la sentencia concluye que el Proyecto impugnado únicamente pude incardinarse en el apartado b/, apartado en el que la sentencia centra entonces su atención.

Así las cosas, no podemos acoger el motivo de casación, en el que, en realidad, ni siquiera es fácil identificar la infracción que se denuncia. Por lo demás, se comprende la duda que mostraba la Sala de instancia –y que finalmente resuelve la propia sentencia- sobre la incardinación del Proyecto de Interés Regional en uno u otro apartado del citado artículo 60, habida cuenta que ni siquiera los recurrentes, muestran en este punto un parecer claro y congruente. En efecto, así como en este motivo tercero que ahora examinamos la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. afirma que la resolución impugnada señala que las obras proyectadas se corresponden con las contempladas en el artículo 60.2.b de la Ley autonómica 15/2001, hemos visto que en su motivo segundo la misma entidad mercantil recurrente invoca el artículo 60.2.e/ de la Ley autonómica 15/2001; y lo mismo hace la representación de la Junta de

Extremadura, que, como también hemos visto, en el motivo primero de su recurso se lamenta de que la sentencia no haya tomado en consideración, ni mencionado siquiera, el apartado e/ del artículo 60.2 -en el que según la Administración autonómica encontraría acomodo el Proyecto aquí controvertido- cuando, como sabemos- ese apartado e/ fue añadido por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, y, por tanto, no es aplicable al caso.

QUINTO.- Abordaremos ahora de manera conjunta, por estar estrechamente relacionados, los motivos de casación segundo, cuarto, quinto, sexto y séptimo del recurso interpuesto por Marina Isla de Valdecañas, S.A. En este grupo de motivos se alega la infracción de los artículos 319 y 326.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (motivos cuarto, sexto y séptimo) y del artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (motivo quinto) en relación con la valoración de la prueba -documentos públicos y privados y prueba pericial- realizada por la Sala de instancia.

En el motivo segundo se alega la infracción de los artículos 319 y 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la fuerza probatoria de los documentos públicos y privados y la calificación como "viviendas" de los inmuebles, tachando de ilógica, absurda y arbitraria la valoración de la prueba y aduciendo que el concepto jurídico de vivienda está perfectamente definido. En el motivo cuarto la recurrente aduce que la sentencia ignora el contenido del Estudio de Impacto Ambiental y de la pericial de parte aportada a las actuaciones en relación con la supuesta falta de acreditación de la compatibilidad de la ordenación de los terrenos con la protección asignada a los mismos, realizando la Sala de instancia una valoración ilógica y arbitraria de tales elementos de prueba. El motivo quinto se refiere a la valoración de la prueba pericial en relación con la supuesta falta de acreditación de la incidencia socioeconómica del PIR, reiterando aquí la recurrente que la sentencia de instancia ha obviado la pericial de parte aportada a las actuaciones. En el motivo sexto se combate la valoración de la prueba que lleva a la Sala de instancia a afirmar que en la resolución impugnada no se justifica ni se razona el cumplimiento de los estándares mínimos contemplados en el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre (fundamento decimosexto de la sentencia), cuando, según la recurrente, de la página 32 de la memoria del PIR se desprende lo contrario. Y para terminar este

bloque de motivos, en el motivo séptimo se denuncia que la sentencia niega la existencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental cuando –siempre según la recurrente- tal estudio de alternativas obra en el apartado V del Estudio de Impacto Ambiental.

No existiendo en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el motivo de casación de error en la valoración de la prueba, en reiteradas ocasiones hemos declarado que el juicio realizado por el Tribunal de instancia, en cuanto atinente a las circunstancias fácticas del litigio, no puede ser revisado en casación pues la formación de la convicción sobre los hechos cuya fijación es necesaria para resolver las cuestiones objeto del debate está atribuida al órgano judicial que, con inmediación, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en este cometido por este Tribunal de casación. Y, como consecuencia de ello, sólo en casos excepcionales que la propia jurisprudencia ha ido enunciando -infracción de normas que deban ser observadas en la valoración de la prueba o que regulan la carga de la prueba, o cuando la valoración sea arbitraria, inverosímil o falta de razonabilidad- aquella valoración de la Sala de instancia puede ser revisada en casación. Puede verse en este sentido las sentencias de esta Sala de 20 de diciembre de 2013 (casación 1477/2011), donde a su vez se citan otros pronunciamientos anteriores.

A ello se suma, como recuerda la sentencia de 12 de enero de 2013 (casación 6121/2010), que la prueba pericial es de libre apreciación por la Sala de instancia según las reglas de la sana crítica (artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil); y que, desde luego, no es suficiente con tachar la valoración llevada a cabo como de arbitraria o irrazonable para que puedan cuestionarse en casación cuantos aspectos fácticos ya valorados en la instancia se consideren oportunos.

Trasladando estas consideraciones al caso presente, en modo alguno cabe afirmar que el pronunciamiento de la Sala de instancia se sustente en una valoración irracional o arbitraria de los elementos de prueba disponibles. Muy por el contrario, en la sentencia recurrida se exponen de forma suficientemente pormenorizada las razones por las que alcanza unas conclusiones, y no otras, en los distintos aspectos fácticos de la controversia.

En cuanto a la calificación como "viviendas" de los inmuebles incluidos en el Proyecto de Interés Regional, lo que se plantea en el motivo de casación segundo no es, en realidad, un problema de prueba sino de interpretación de normas, pues no se suscita debate sobre las características físicas de las construcciones sino sobre su encuadramiento en el concepto jurídico de vivienda tal y como éste aparece definido en la normativa autonómica de Extremadura, en concreto, en el Anexo I del Reglamento de Planteamiento de Extremadura aprobado por Decreto 7/2007, de 23 de enero. Según la recurrente no se trataría aquí de viviendas sino de alojamientos “con destino a su ocupación temporal o estacional”, por lo que el Proyecto de Interés Regional controvertido no se encuadraría en el artículo 62.2.b/ de la Ley autonómica 15/2001 sino en el artículo 62.2.e/ de la misma Ley. Es claro entonces que lo que se cuestiona es la interpretación y aplicación de normas autonómicas. Ello sin contar con que, como ya hemos visto, el mencionado apartado e/ del artículo 62.2 de la Ley 15/2001 fue añadido por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, esto es, en fecha muy posterior a la aprobación del PIR al que se refiere la controversia.

En relación con la exigencia de motivación, el fundamento decimocuarto de la sentencia señala que

> << (…) en el caso de autos la única motivación existente es la que se contiene en la resolución del Consejo de Gobierno de enero de 2006 a que antes se hizo referencia, en que se razona que "la justificación del interés social del Proyecto está basada en la revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona latamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales."
>
> […] admitamos que la justificación está en la genérica formula que se emplea en la resolución de que se trata de "revitalizar" una "comarca deprimida" aprovechando la existencia del "embalse" mediante la creación de una "actividad económica" con "atractivos turísticos, sociales y culturales", además de posibilitar el "mantenimiento de la población rural" y la creación de "infraestructuras públicas y mejoras ambientales". Sin embargo, se echa de menos en las actuaciones un estudio completo y exhaustivo, acorde a la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice pretender revitalizar, respecto de lo que nada consta; la incidencia que esa decisión comporta en el ámbito regional, porque no se olvide que se trata de la declaración, también, de un interés de ese ámbito, que permitiera concluir las razones que aconsejan que unas instalaciones de esa relevancia y, al parecer, trascendencia económica, debiera ejecutarse en esa comarca y no en otra de la Comunidad Autónoma; una justificación de las razones que aconsejan precisamente ejecutar el Proyecto en esos terrenos y no en otros de los

> existentes en el ámbito territorial al que se dice querer beneficiar, máxime cuando, como después veremos, se escogen unos terrenos de una protección medioambiental extrema, sin conocerse si era admisible la ubicación del mismo en terrenos con menor protección o incluso sin protección alguna que existiera en la comarca que se dice querer beneficiar. Nada de ello consta en autos y nada de ello se ha justificado, lo que lleva a concluir que existe la más absoluta falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y, lo que es más decisivo a los efectos de la naturaleza del Proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizable -sobre la falta de motivación de la protección medioambiental deberemos volver-, vulnerándose con ello una exigencia fundamental del planificador que aboca a la declaración de nulidad del Decreto que aprueba el Proyecto…>>.

Esas consideraciones sobre la (falta de) motivación del Proyecto se completan en el fundamento decimoquinto de la sentencia, donde, valorando otros elementos de prueba, como son los informes aportados con la propuesta de proyecto que se hizo por la entidad promotora y el Anexo-I del Avance al Estudio de Impacto Ambiental, la Sala de instancia pone de manifiesto que la finalidad principal del Proyecto <<…es la de permitir una explotación de un complejo turístico de alta calidad que se pretende atraer con las exquisitas instalaciones de ocio que sirven de complemento a su finalidad principal, que es la de construir viviendas de segundas residencias y estancias vacacionales aprovechando las condiciones del lugar, en concreto, el embalse y la proximidad a la autovía A-5 (Madrid-Badajoz)…>>.

En relación con la falta de motivación del Proyecto, carece de toda consistencia el alegato de la recurrente de que, en orden a la acreditación de la incidencia socioeconómica del PIR, la Sala de instancia no ha tomado en consideración la pericial de parte aportada a las actuaciones. Como hemos visto, lo que el fundamento decimocuarto de la sentencia viene a señalar es que falta en el expediente un estudio completo y exhaustivo sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice pretender revitalizar. Partiendo de la literalidad de la expresión que utiliza la Sala de instancia ("…se echa de menos *en las actuaciones* un estudio…"), la recurrente alega que el informe figura aportado a las actuaciones y, sin embargo, no ha sido tomado en consideración. Es claro que cuando la Sala sentenciadora alude a las actuaciones se está refiriendo a las del procedimiento administrativo, pues solo así se entiende que señale la ausencia de un estudio completo y exhaustivo "…acorde a la importante decisión que debía adoptarse". Por tanto, la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia no puede ser tachada de

irracional o arbitraria por el hecho de no haber tomado en consideración el informe de parte aportado al proceso, pues lo que la sentencia echa en falta es que cuando se aprobó el PIR estuviese debidamente justificada y acreditada la incidencia socioeconómica del Proyecto; y esa falta de justificación en el momento de la aprobación, que lleva a apreciar la falta de motivación del Decreto controvertido, de ningún modo puede quedar suplida mediante un estudio elaborado con posterioridad y aportado al proceso.

En cuanto a la Declaración de Impacto Ambiental, después de razonar pormenorizadamente la Sala de instancia el necesario sometimiento del Proyecto de Interés Regional a ese trámite de evaluación ambiental en virtud de la normativa estatal y comunitaria europea de aplicación (fundamentos decimoctavo, decimonoveno y vigésimo de la sentencia), la sentencia señala, en su fundamento vigésimo primero, que en el caso presente el Estudio de Impacto Ambiental no ha llevado a cabo un estudio de alternativas. Pero con ello la Sala de instancia no alude a la formal ausencia en la Declaración de Impacto Ambiental de un apartado con la rúbrica de estudio de alternativas, sino, de forma más sustantiva, lo que la sentencia pone de manifiesto es la falta de un análisis real de posibles alternativas, esto es, de un estudio que permita "... un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el Proyecto". Y abundando en esa apreciación de que no se ha llevado a cabo un estudio comparativo de esa índole, el mismo fundamento vigésimo primero de la sentencia añade: "…No se olvide que conforme a los contenidos de los estudios e informes, por ejemplo, se pone de manifiesto la relevancia que tiene para el Embalse la autorización de la navegación e incluso la construcción de diques para playa artificial, entre otras incidencias del Proyecto sobre los valores medioambientales. Y sin embargo, no se han estudiado ni valorados otras posibles alternativas, como si solo fuera atendible el Proyecto en la forma propuesta por la Promotora…".

En fin, tampoco puede tacharse de irracional o arbitraria la apreciación de la Sala de instancia de que en el Decreto de aprobación del Proyecto de Interés regional no se justifica ni se razona el cumplimiento de los estándares mínimos contemplados el artículo 74 de la Ley autonómica

15/2001, de 14 de diciembre (fundamento decimosexto de la sentencia). En el motivo de casación sexto se aduce que de la memoria del PIR (epígrafe 6.3.2, página 32 de la memoria) se desprende lo contrario; pero este escueto alegato resulta claramente insuficiente. Por lo pronto, no era esto lo que aducía la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. en el proceso de instancia, pues, frente a la alegación de la demandante de que el PIR no cumplía los estándares mínimos del artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001 (fundamento quinto.2 de la demanda), la respuesta de la entidad mercantil codemandada consistió en señalar que ese precepto no era de aplicación en este caso porque los proyectos de interés regional no son instrumentos de planeamiento urbanístico (fundamente de derecho III.B de la contestación a la demanda de Marina Isla de Valdecañas, S.A.). Tampoco se detuvieron en esta cuestión las administraciones personadas en las actuaciones –Junta de Extremadura y ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo- que en los escritos de alegaciones que presentaron en el curso del proceso tampoco aludían al cumplimiento de aquellos estándares mínimos, ni mencionaban siquiera el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001. Es ahora en casación cuando, por primera vez, la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. afirma el cumplimiento de tal exigencia; pero, además de no ser realizada en momento procesal oportuno, esta alegación no se introduce de forma minimamente consistente, pues la recurrente se limita a hacer una genérica remisión a un epígrafe de la memoria del proyecto sobre el que, como acabamos de señalar, no se suscitó debate ni prueba en el proceso de instancia.

Por las razones expuestas, deben ser desestimados los motivos de casación segundo, cuarto, quinto, sexto y séptimo del recurso interpuesto por Marina Isla de Valdecañas, S.A.

SEXTO.- En el motivo noveno de su escrito la representación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. alega la infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992 y de la jurisprudencia que lo desarrolla, aduciendo la recurrente que, en contra de lo que afirma la sentencia, el Decreto impugnado está suficientemente motivado, con independencia de que se compartan o no las razones de fondo que sustentan de la resolución. Y en esa misma línea se expresa el motivo de casación segundo del recurso de

la Junta de Extremadura, que dedica uno de sus apartados a sostener que, frente a lo que afirma la sentencia recurrida, el Proyecto de Interés Regional está suficientemente motivado

Ambos motivos deben ser desestimados pues a lo largo de la fundamentación de la sentencia recurrida se explica pormenorizadamente por qué debe considerarse insuficiente la motivación del Decreto de aprobación del Proyecto de Interés Regional. En particular en los fundamentos decimocuarto y decimoquinto de la sentencia, la Sala de instancia, después de exponer las razones de la exigencia de motivación de un instrumento de ordenación como el aquí controvertido, explica de forma detallada la falta de motivación del Proyecto impugnado en diferentes aspectos, como son los relativos a la incidencia socioeconómica del PIR, el cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el artículo 74 de la Ley autonómica 15/2001, el cambio de clasificación de terrenos que son suelo no urbanizable especialmente protegido, y, en fin, el emplazamiento del Proyecto precisamente en esa zona y no en otra.

No habiendo sido desvirtuadas las razones dadas en la sentencia recurrida, deben ser desestimados el motivo noveno del recurso de casación de Marina Isla de Valdecañas, S.A. y el motivo segundo (primera parte) del recurso de la Junta de Extremadura.

SÉPTIMO.- Las mismas razones que hemos expuesto en el apartado anterior nos llevan a desestimar el motivo primero del recurso interpuesto por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, en el que también se alega la infracción del artículos 54 y concordantes de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No obstante, respecto de este motivo procede que hagamos dos puntualizaciones.

Los ayuntamientos recurrentes, aparte de sostener que el Decreto impugnado está suficientemente motivado –aspecto en el que nos remitimos a lo razonado en el fundamento anterior- aducen que la sentencia recurrida interpreta la exigencia de motivación en un sentido y con una intensidad muy distintos a los que resultan de la jurisprudencia

relativa a la motivación de las disposiciones de carácter general. Pues bien, la Sala de instancia deja explicado, interpretando y aplicando la normativa urbanística autonómica (en particular los artículos 60 a 65 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre), que los Proyectos de Interés Regional constituyen una figura de planificación introducida por la citada Ley 15/2001 que presenta una naturaleza compleja, pues, siendo *instrumentos de ordenación territorial*, también operan en algunos de sus posibles objetivos como *instrumentos de ordenación urbanística*, y, al propio tiempo, se configuran como *proyectos de obras concretas y determinadas* "…que se ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución" (fundamentos octavo, noveno y décimo de la sentencia recurrida). Y es desde esa triple perspectiva como la Sala de instancia enjuicia el cumplimiento de la exigencia de justificación y de motivación del Proyecto de Interés regional en sus diferentes aspectos o vertientes (fundamentos decimocuarto y decimoquinto de la sentencia, a los que ya nos hemos referidos).

Por otra parte, al combatir la apreciación de la Sala de instancia sobre la falta de motivación del Proyecto de Interés Regional, la representación de los ayuntamientos también aduce en este primer motivo de casación que en el caso presente no resulta exigible que la Declaración de Impacto Ambiental contuviese un estudio de alternativas. Pero no abordaremos ahora esta cuestión pues nos ocuparemos de ella más adelante.

Por todo ello, y sin perjuicio de lo que luego diremos sobre esa concreta cuestión a la que acabamos de aludir, el motivo de casación primero del recurso de los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo debe ser desestimado.

OCTAVO.- En el motivo décimo del recurso interpuesto por Marina Isla de Valdecañas, S.A. se alega la infracción de los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución y 218.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por falta de motivación de la sentencia en relación con la supuesta infracción de los estándares mínimos del artículo 74 de la de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, señalando la recurrente que la sentencia no indica cuales son los estándares incumplidos.

Por lo pronto, debe notarse que la vía adecuada para denunciar un defecto de motivación de la sentencia es la prevista en el artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (infracción de las normas reguladoras de la sentencia) y no la del artículo 88.1.d/ de la misma Ley, que es el precepto invocado por la recurrente.

Pero aunque prescindiésemos de ese defecto en la formulación del motivo de casación, tampoco por razón de su contenido podría ser acogido. Como ya hemos visto al examinar los motivos de casación relacionados con la valoración de la prueba (fundamento quinto de esta sentencia), la Sala de instancia no reprocha al Proyecto impugnado el incumplimiento de uno u otro de los estándares mínimos establecidos en el artículo 74 de la de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, sino que, como en otros aspectos en los que se aprecia que el Proyecto de Interés Regional incurre en falta de motivación, la sentencia recurrida señala que en el Decreto de aprobación del Proyecto de Interés regional no se justifica ni se razona el cumplimiento de esos estándares mínimos (fundamento decimosexto de la sentencia). Y siendo ese el reproche que hace la sentencia, no requiere de mayor motivación. Otra cosa es que sea acertada, o no, esa apreciación de la Sala de instancia sobre la falta de justificación del cumplimiento de los estándares mínimos; pero esa es una cuestión distinta a la de la motivación de la sentencia, y, por lo demás, ya nos hemos ocupado de ella al examinar el motivo de casación quinto de la misma recurrente.

NOVENO.- Examinaremos ahora de manera conjunta los motivos de casación undécimo y duodécimo del recurso de Marina Isla de Valdecañas, S.A., el motivo tercero del escrito de la Junta de Extremadura y el motivo segundo del recurso interpuesto por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, pues, con ligeras variaciones en su formulación y en las citas de preceptos que se consideran vulnerados, los cuatro motivos de casación se refieren a la misma cuestión.

En síntesis, los recurrentes sostienen que la mera inclusión de unos terrenos en la Red Natura 2000 no implica necesariamente su consideración como suelo no urbanizable de protección especial; o, dicho de otro modo, que el régimen de protección al que están sujetos no

determina su incompatibilidad con la transformación urbanística de los terrenos.

En contra de lo que aducen los recurrentes, la jurisprudencia que interpreta y aplica la normativa estatal de carácter básico (artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril), puesta en relación con las normativa comunitaria europea sobre protección ambiental, deja claramente establecido que cuando unos terrenos están sujetos algún régimen especial de protección sectorial, lo mismo que cuando concurren en ellos valores de los que la legislación urbanística considera merecedores de protección, resulta preceptiva su exclusión del desarrollo urbano y su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección.

Una jurisprudencia muy consolidada viene declarando que el artículo 9.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril –incluso en el período en el que estuvo suprimido de dicho precepto el inciso "…*así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano*- otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador. Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional. Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, nuestras sentencias de 11 de mayo de 2007 (casación 7007/03), 21 de julio de 2008 (casación 5380/04), 1 de junio de 2009 (casación 895/05), 2 de noviembre de 2009 (casación 3946/05), 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06), 16 de diciembre de 2010 (casación 5517/07), 22 de marzo de 2011 (casación 5516/07), 26 de abril de 2011 (casación 2252/07) y 22 de julio de 2011 (casación 4250/07). Dicho de otro modo, se reconoce a la Administración un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir que un terreno que anteriormente estuviese clasificado como suelo no urbanizable común pase a tener la clasificación de urbanizable a fin de hacer posible su incorporación al proceso urbanizador.

Las cosas son distintas cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección,

conforme a lo previsto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998. A este supuesto se refiere la sentencia de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) de la que reproducimos las siguientes consideraciones:

> *<< (…) Esta clasificación establecida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones aplicable al caso y al margen de su modificación (como antes lo hicieron los artículos 80 b/ de la Ley del Suelo de 1976, 24 b/ del Reglamento de Planeamiento, 12 de la Ley del Suelo de 1992) viene reservada para aquellos terrenos en los que concurren una serie de valores a proteger tales como, por lo que hace a este caso, los paisajísticos, u otros como los históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (…) como suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado, pues en el mismo se dispone que "tendrán la condición de suelo no urbanizable (...) los terrenos en que concurra alguna de las siguientes circunstancias". El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado.*
>
> *En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse "en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos" (STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación nº 3865/2003 en la que aparece subrayado el texto que hemos trascrito)>>.*

Estos mismos razonamientos aparecen reiterados en nuestra sentencia de 12 de febrero de 2010 (casación 365/06), en la que se recuerda, además, que el mencionado artículo 9.1 tiene el carácter de norma básica según la disposición final única de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril.

Por tanto, en el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos "*que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público")*. Pues bien, la inclusión de los terrenos, de acuerdo con la normativa comunitaria europea, en una Zona de Especial Protección de las Aves (ZEPA) o en el ámbito de un Lugar de Interés Comunitario (LIC) y su afección a la Red Natura 2000 comporta la sujeción de esos terrenos a unos regímenes de protección que, de conformidad el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 que estamos examinando, determina que sea preceptiva su clasificación como suelo no urbanizable de especial protección. Sobre esta conexión o vinculación entre afección a la Red Natura 2000 y la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección pueden verse, entre otras, nuestras sentencias de 20 de mayo de 2011 (casación 3865/2007) y 20 de octubre de 2011 (casación 5145/2007). En fin, aunque no es de aplicación a este caso por razones temporales, parece oportuno también que el artículo 13.4 del Texto Refundido de la Ley del suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (ahora, artículo 8.4, tras la modificación del citado texto refundido operado por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), si bien no se expresa ya en términos de clasificación urbanística, mantiene ese principio de necesaria preservación de los valores ambientales que sean objeto de protección y de respeto a la delimitación de los espacios naturales protegidos o espacios incluidos en la Red Natura 2000.

Pero, además, la clasificación reglada o *ex lege* del suelo no urbanizable no opera únicamente respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, esto es, los que están sujetos a

algún régimen de protección especial. Como señala la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 2010 (casación 5335/06), aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2 de la Ley 6/1998, primer inciso). En este caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a un régimen especial de protección –supuesto del artículo 9.1- sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación.

En fin, como tuvimos ocasión de recordar en dos sentencias dictadas por esta Sala con fecha 8 de abril de 2013 (recursos de casación 7031/2009 y 4378/2010), en ese esquema establecido en la normativa estatal –que dado su carácter de norma básica es de obligada observancia- deben encontrar acomodo las diversas categorías de suelo no urbanizable que contemple la legislación urbanística (autonómica), aunque ésta utilice una sistemática distinta a la de aquélla –se referían las dos sentencia a la legislación urbanística andaluza- y presente entremezclados, como si fueran equivalentes, supuestos en los que la clasificación de suelo no urbanizable es reglada (no urbanizable de especial protección) junto a otros en los que es discrecional (no urbanizable común).

Por todo ello, y siendo la sentencia recurrida enteramente respetuosa con los preceptos y la jurisprudencia que acabamos de reseñar, los cuatro motivos de casación a que se refiere este apartado deben ser desestimados.

DÉCIMO.- En el motivo decimotercero del recurso de Marina Isla de Valdecañas, S.A. se alega la infracción del artículo 2.1.b/ del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; y ello porque, según la recurrente, la sentencia de instancia ha

desconocido que la normativa específicamente aplicable a la Red Natura 2000 prevé expresamente que pueden no existir soluciones alternativas para un determinado proyecto. En esta misma línea se manifiestan las otras partes recurrentes en casación, pues tanto la Junta de Extremadura, en el motivo de casación segundo de su recurso, como la representación de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, en un apartado de su motivo de casación primero al que ya nos hemos referido, sostienen que la exigencia de estudio de alternativas opera en el caso de que la evaluación realizada conforme al artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, presente conclusiones negativas, lo que no sucedía en el caso presente.

La cuestión relativa a la falta de estudio de alternativas ya fue abordada en la sentencia recurrida (fundamento vigesimoprimero), donde la Sala de instancia explica que, si bien es verdad que en la normativa comunitaria europea la exigencia de estudio de alternativas sólo opera para los proyectos de conclusiones negativas (apartado 4º del artículo 6 de la Directiva de Hábitats) y no para los que no ocasionaren perjuicios (apartado 3º del mismo artículo) -y así lo declara la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de marzo de 2010 (asunto 241/2008), que expresamente se cita en la sentencia recurrida-, las cosas son diferentes en el ámbito del derecho interno, pues en el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental, no existe aquella limitación y se impone preceptivamente dicho estudio de alternativas, que en este caso no ha existido.

Esta indicación que hace la sentencia de instancia de que el ordenamiento interno propicia en este punto una la protección ambiental más intensa que el ordenamiento comunitario no ha sido desvirtuada por ninguno de los recurrentes, que ni siquiera aluden a ella en sus respectivos motivos. Por lo demás, la necesidad de que la evaluación ambiental contenga un estudio de posibles alternativas ha sido señalada reiteradamente por esta Sala. Sirvan de muestra las sentencias de 7 de octubre de 2009 (casación 1570/2005) y 30 de noviembre de 2012 (casación 2482/2009) y las que en ella se mencionan, además de las que cita la parte recurrida en su escrito de oposición al recurso.

UNDÉCIMO.- Por último, nos referiremos a una cuestión que se suscita en la primera parte del motivo de casación segundo de la Junta Extremadura (el que hemos denominado apartado a/ de ese motivo segundo).

La representación de la Administración autonómica aduce que la sentencia incurre en contradicción porque señala la falta de motivación del Proyecto de Interés Regional como causa de anulabilidad para luego concluir declarando la nulidad de pleno derecho por esa misma causa. Pues bien, aunque el argumento se formula de manera algo incidental y sin demasiado detenimiento, merece una respuesta clara por nuestra parte.

Ante todo, y como ya hicimos notar a propósito del motivo de casación décimo del recurso de Marina Isla Valdecañas, S.A., para denunciar un defecto de contradicción o incongruencia interna de la sentencia la vía adecuada es la prevista en el artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (infracción de las normas reguladoras de la sentencia) y no la del artículo 88.1.d/ de la misma Ley, que es el precepto a cuyo amparo se formula el motivo.

Pero aunque prescindiéramos del defecto advertido en la formulación del motivo, tampoco podría ser acogido atendiendo a su contenido.

El Proyecto de Interés Regional al que se refiere la controversia, en su dimensión de instrumento de ordenación territorial y también de ordenación urbanística –ya vimos que la sentencia de instancia atribuye a esta modalidad de planeamiento una naturaleza compleja- es en todo caso una disposición de carácter general, siendo inequívoco su carácter normativo. Por ello, debe recordarse –como ya hicimos en nuestra sentencia de 12 de julio de 2012 (casación 4314/09)- que << *…así como respecto los "actos administrativos" nuestro ordenamiento distingue los supuestos de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y de mera anulabilidad (artículo 63 de la misma Ley), tratándose de disposiciones de carácter general no existe tal dualidad, pues siempre que incurran en vulneración legal serán nulas de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/1992)*>>. En el mismo sentido pueden

verse, entre otras muchas, nuestras sentencias de 1 de marzo de 2013 (casación 2878/2010 y 25 de octubre de 2012 (casación 2872/2010).

Por tanto, ningún reproche cabe hacer la Sala de instancia por haber declarado nulo de pleno derecho el Proyecto de Interés Regional impugnado, pues tal es el pronunciamiento que corresponde, según el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, una vez constatados los vicios y defectos que la sentencia recurrida detalla.

DUODÉCIMO.- Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede imponer las costas de este recurso a los recurrentes, por terceras e iguales partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. Ahora bien, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al formular su oposición a los tres recursos, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de seis mil euros (6.000 €) por los conceptos de honorarios de representación y defensa de la asociación Ecologistas en Acción-CODA

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

F A L L A M O S

No ha lugar al recurso de casación nº 2419/2011 interpuesto por la JUNTA DE EXTREMADURA, por los AYUNTAMIENTOS DE EL GORDO y BERROCALEJO y por la entidad MARINA ISLA VALDECAÑAS, S.A. contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 9 de marzo de 2011 (recurso contencioso-administrativo 561/2007), con imposición de las costas a los recurrentes, por terceras e iguales partes, en los términos señalados en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Secretario, certifico.