

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ067142

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 25/2024, de 13 de febrero de 2024

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 1413/2022

(BOE de 22 de marzo de 2024)

SUMARIO:

Inconstitucionalidad de incisos de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio. Autonomía local. Medio ambiente. Vías pecuarias.

Se declara que **el inciso «Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas» del art. 22.2; la palabra «mineros» del art. 137.2 f) y los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta** de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA), **son inconstitucionales y nulos.**

E, igualmente, se declara que **el art. 19.1 a) y los incisos «mineros», «a las energías renovables» y «actividades mineras» del art. 21.1** de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, **no son inconstitucionales si se interpretan conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 5 d) y en el fundamento jurídico 6 a) (iii), respectivamente.**

Respecto a las edificaciones destinadas a suelo residencial, el **art. 22.2 LISTA** las permite con las condiciones siguientes: que se vinculen a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico y que se garantice la proporcionalidad y vinculación entre ambas. Dicha regulación ha de contrastarse con lo dispuesto en el art. 13.1 TRLSRU y dicho contraste conduce a concluir que no se ajusta a los criterios fijados por el legislador básico. La excepcionalidad de la situación regulada desde la perspectiva medioambiental que es la propia de la norma básica, en relación con la imposibilidad de permitir desarrollos urbanos en suelo rústico, ha de llevarnos a concluir la inconstitucionalidad del inciso «Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas» del art. 22.2 LISTA, por cuanto la insuficiencia de las garantías previstas por el legislador autonómico para evitar un uso del suelo rústico incompatible con sus valores implica el incumplimiento de la vinculación al medio rural dispuesta por el legislador básico y una disminución del nivel de protección medioambiental exigido por aquel.

El **art. 137.2 f) LISTA** exige de licencia urbanística municipal al uso minero, el cual, por su propia naturaleza, conlleva los movimientos de tierra y explanaciones (al tener la naturaleza de obras en el suelo y el subsuelo) que la norma básica somete a licencia municipal. Conforme al tenor de esta norma básica deben entenderse sujetas a la autorización que exige el art. 11.4 a) TRLSRU los movimientos de tierras y explanaciones que en todo caso van a derivar del uso minero en suelo rústico, licencia que se excluye expresamente por el precepto autonómico y que determina que entre en una contradicción insalvable por vía interpretativa con la norma estatal que constituye su parámetro de enjuiciamiento. Es cierto que eso no implica que no se encuentren sometidos a autorización administrativa supuestos de hecho distintos del uso minero como puedan ser los movimientos de tierras y explanaciones, a los que no se refiere el precepto autonómico y en los que la exigencia de autorización deriva directamente de la norma básica, pero el hecho es que el precepto autonómico viene a excluir de autorización un uso en el que, por sus propias características, ha de producirse dicho movimiento de tierras sometido en todo caso a autorización conforme a la norma básica. Por ello, el inciso «mineros» del art. 137.2 f) es inconstitucional y nulo.

La finalidad de la **disposición adicional cuarta LISTA** es la de regularizar la situación jurídica y clasificación de aquellas vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico bien porque reuniesen los caracteres propios del suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía de 2002, bien porque transcurrieran por ámbitos identificados de forma expresa por el planeamiento urbanístico como hábitat rural diseminado. Cabe apreciar que los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta LISTA, al ordenar ope legis la desafectación implícita de determinadas vías pecuarias que hubieran adquirido la condición de suelo urbano, entran en colisión con la legislación básica estatal. Infringen, así, el título competencial del art. 149.1.23 CE, al disminuir el nivel de protección establecido con carácter común para todas las vías pecuarias que discurren por el territorio estatal, siendo, por tanto, inconstitucionales y nulos.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 1.1, 9.3, 14, 23.2, 43, 45, 132, 137, 140 y 149.1.1, .18 y .23.
Ley 3/1995 (Vías pecuarias), arts. 1, 7, 8, 10, 11 y 12.
Ley Orgánica 2/2007 (reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía), arts. 56, 57, 106.11 y 108.
Ley 21/2013 (evaluación ambiental), arts. 6, 9 y 17 a 28.
RDLeg. 7/2015 (TRLSRU), arts. 7, 11.4 a) y 13.1.
Ley Andalucía 7/2021 (de impulso para la sostenibilidad del territorio), arts. 19.1 a), 21.1 y 2 b), 22.1 y 2, 50, 53, 137.2 f), 151.1, 153.1 f) y disps. adic. cuarta y derog.2 f).
Decreto Andalucía 206/2006 (adaptación del plan de ordenación del territorio), norma 45.4 a).
Decreto Andalucía 550/2022 (Rgto. de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio), arts. 24, 27.4, 29, 30 y 31.
Reglamento del Parlamento de Andalucía, arts. 98, 99, 110 y 113.1.

PONENTE:

Doña Concepción Espejel Jorquera.

ECLI:ES:TC:2024:25

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 y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente:

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1413-2022, promovido por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y, subsidiariamente, contra los arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); 22.1 y 2; 50; 53; 137.2 f); 151.1; 153.2 f); la disposición adicional cuarta y la disposición derogatoria, apartado 2 f), de la citada Ley. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

I. Antecedentes

1. El día 3 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y, subsidiariamente, contra los arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); 22.1 y 2; 50; 53; 137.2 f); 151.1; 153.1 f); la disposición adicional cuarta; y la disposición derogatoria, apartado 2 f), de la citada ley.

Los motivos en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

A) Los diputados recurrentes alegan un primer motivo de inconstitucionalidad de alcance general. Afirman que la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, (en adelante, LISTA) se tramitó y aprobó por el procedimiento de urgencia sin que se diera el presupuesto de hecho habilitante para ello. Por ello, se habría afectado el derecho a la participación política y la Ley impugnada vulneraría, por un lado, los arts. 1.1 y 23.2 CE y, por otro lado, el art. 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante,

EAAnd), así como los arts. 98 y 99, en relación con el art. 110 y concordantes, del Reglamento del Parlamento de Andalucía (en adelante, RPA).

Si bien se alega en la memoria del anteproyecto de ley su esperada contribución a la recuperación económica de las consecuencias desencadenadas por la incidencia de la pandemia a causa de la covid-19, ni en la tramitación del anteproyecto y posterior proyecto de ley, ni en la ulterior actividad parlamentaria se justifica objetivamente el empleo del trámite de urgencia en detrimento del trámite ordinario. Se afecta con ello al derecho a la participación política en la tramitación parlamentaria de la iniciativa, al reducir los plazos para la formulación de enmiendas y dificultar la realización de aportaciones que hubieran permitido enriquecer el texto resultante, mejorar su calidad y reflejar en su articulado final un mayor pluralismo político.

B) Se exponen, a continuación, los motivos de inconstitucionalidad que concurren, en opinión de los recurrentes, en cada uno de los preceptos impugnados de la LISTA:

a) Los arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); y 22.1 y 2 son contrarios a los arts. 9.3, que garantiza la seguridad jurídica, 137 y 140 CE, que reconocen y aseguran la autonomía local, así como al art. 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante, TRLSRU), que preserva el suelo en situación rural de la urbanización y la parcelación urbanística, por lo que contradicen también, de forma mediata, el art. 149.1.23 CE.

En primer lugar, entienden los recurrentes que el art. 19 LISTA, al exigir a las entidades locales la determinación de los usos y actividades prohibidas en suelo rústico, se extralimita, imponiendo al planificador municipal una determinada técnica para la regulación de su ordenación territorial en contravención de su autonomía constitucionalmente garantizada. Con ello se afectaría, además, al principio de seguridad jurídica, en tanto resultaría inevitable la incertidumbre sobre la normativa aplicable y los intereses jurídicamente tutelados ante los diversos avances técnicos que se fueran produciendo. Idénticas razones avalarían, a su juicio, la inconstitucionalidad del art. 22.1 al admitir la implantación en suelo rústico, con carácter extraordinario, de usos y actuaciones de interés público o social siempre que no estén expresamente prohibidas por la ordenación territorial y urbanística, en tanto exige a la entidad local una concreta técnica formal, cual es la prohibición, para impedir su establecimiento.

El art. 21.1 y 2 b) vulneraría, a su vez, de forma mediata el art. 149.1.23 CE por contravención del art. 13.1 TRLSRU al considerar como ordinarios un elenco de usos cuya implantación sobre el territorio supondría, en opinión de los recurrentes, la desaparición de los valores que conforme a la legislación básica deben ser preservados. Así, señaladamente, respecto de los usos mineros y de los vinculados a las energías renovables y actividades mineras o de los usos residenciales reputados necesarios para el desarrollo de otros usos ordinarios de suelo rústico.

Por su parte, el art. 22.2, al permitir en suelo rústico el incremento de la edificabilidad, con mezcla, entre otros, de usos residenciales, industriales, terciarios o turísticos, y la ejecución de las obras viarias, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo, vulneraría no solo la autonomía local y el principio de seguridad jurídica, sino también el mandato estatal de preservar al suelo rural de la urbanización y de ciertos usos, en tanto la excepción admitida por el art. 13.1 TRLSRU a causa de la concurrencia de interés público o social se convertiría en regla general, amparando, incluso, la implantación de esos usos tanto en el suelo rústico protegido del art. 14.1 a), como en el preservado regulado por los apartados b) y c) del mismo precepto.

b) El art. 50 vulnera los arts. 137 y 140 CE, que reconocen y garantizan la autonomía local, en relación con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL). Según los diputados recurrentes, los arts. 22.2 c) y 25.2 a) LBRL sancionan la inclusión de la aprobación inicial del planeamiento urbanístico en el núcleo de la autonomía local.

La notable falta de concreción de que adolece, a su juicio, el art. 50 de la ley impugnada, al determinar los proyectos y actuaciones que pudieran ser declarados de interés autonómico «por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía», deviene en inconstitucional al quebrar la autonomía municipal.

c) El art. 53 contradice los arts. 137 y 140 CE, que reconocen y garantizan la autonomía local. El legislador estatal sanciona la inclusión en el núcleo de la autonomía local de la planificación y ordenación urbanística del territorio municipal, en tanto tarea que corresponde fundamentalmente al municipio. Sin embargo, como subrayan los recurrentes, el art. 53 de la Ley contempla la posible suspensión de la tramitación de innovaciones en el planeamiento urbanístico por su eventual contradicción con planes de ordenación del territorio de ámbito subregional o regional aprobados o, incluso, en tramitación, rebajándose la autonomía municipal en el diseño urbano de forma injustificada al no poner el legislador de manifiesto siquiera el carácter excepcional de esta facultad.

d) El art. 137.2 f) se opone a los arts. 137 y 140 CE, que reconocen y garantizan la autonomía local, y contradice el art. 11.4 a) TRLSRU, vulnerando indirectamente el art. 149.1.23 CE, al eximir de licencia previa la realización de actividad minera en suelo rústico.

Se infringe el art. 11.4 a) TRLSRU, que somete a autorización expresa, con silencio administrativo negativo, los movimientos de tierras y explanaciones. De acuerdo con el Tribunal Supremo, el otorgamiento de una concesión minera no exime a su titular de obtener la correspondiente licencia municipal por tratarse de competencias concurrentes en que cada una de las administraciones actuantes ejerce facultades de intervención propias. El art. 137.2 f), al excluir al uso minero de licencia urbanística previa, sustrae al municipio, a juicio de los recurrentes, de

una genuina competencia propia, vulnerando la autonomía local en relación con un asunto de indudable repercusión paisajística, ambiental y territorial de su interés.

e) Los arts. 151.1 y 153.1 f) vulnerarían los arts. 9.3 y 14 CE, por contravenir los principios de legalidad, igualdad y no discriminación, y de forma mediata el art. 149.1.23 CE por quebrantar el principio de irreversibilidad o no regresión en la protección del medio ambiente, consagrado por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo.

En primer lugar, denuncian los recurrentes que el art. 151.1 LISTA menoscaba gravemente los principios de legalidad, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, vulnerando los arts. 9.3 y 14 CE al regular el restablecimiento de la legalidad en relación con las actuaciones realizadas en contra de la normativa urbanística aplicable en detrimento de quienes han observado, en cambio, las obligaciones legalmente vigentes. La posibilidad de contratar suministros (art. 142.2 y 3) o de realizar obras de consolidación [arts. 173.4, 174.7 y 175.2 b)], así como el establecimiento de diversos cauces para obtener las ventajas asociadas al reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación (art. 174.3), introduce, a su juicio, medidas que fomentan la consolidación de la obra ilegal, incluso en suelo de especial protección. Sostienen, en el mismo sentido, que lesiona el art. 14 CE el régimen claramente privilegiado regulado por los arts. 151.4 *in fine* y 153.2 f) para el restablecimiento de la legalidad ante parcelaciones urbanísticas sin título preceptivo o contraviniéndolo, en tanto excluye de la obligada reagrupación a los infractores que hayan edificado, por lo que contravendría, además, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que garantiza el art. 9.3 CE.

Entienden, en segundo lugar, que el art. 153.1 lesiona el principio de irreversibilidad o no regresión en la protección del medio ambiente, consagrado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al suprimir el régimen de no prescripción para el restablecimiento de la legalidad urbanística en el suelo rústico de especial protección, sin perjuicio de los plazos que pudiera establecer, en su caso, la legislación sectorial para la adopción por el órgano sectorial competente de medidas dirigidas a la reposición de la realidad física alterada. Se suprime con ello, a su juicio, el equilibrio entre los principios de legalidad, seguridad jurídica y sostenibilidad que sancionaba el art. 185 de la ahora derogada Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

f) La tacha de inconstitucionalidad en la que incurre la disposición adicional cuarta es la vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, por infracción de los arts. 3, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias (en adelante, LVP), así como la contravención del art. 132 CE.

Conforme a la habilitación competencial del art. 149.1.23 CE, la LVP sanciona la naturaleza demanial de las vías pecuarias y atribuye su titularidad a las comunidades autónomas, estableciendo la legislación básica en la materia, entre otros extremos, los fines de la actuación autonómica al respecto (art. 3) o el régimen aplicable a su desafectación y modificación de trazado (arts. 10 a 13). Sostienen los diputados recurrentes que a resultas de su regulación el deber autonómico prioritario es la conservación, debiendo ser excepcionales los supuestos de desafectación, modificación de trazado u ocupación temporal.

En cuanto a los supuestos de desafectación, el art. 10 LPV la admite para los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el título II de la ley. A ello se suma, además, el régimen especial dispuesto para la modificación del trazado de una vía pecuaria y, por ende, la desafectación de su trazado inicial cuando concurren razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por interés particular (art. 11), como consecuencia de una nueva ordenación territorial (art. 12) o por la realización de obras públicas sobre terrenos de vías pecuarias (art. 13).

Entienden los recurrentes que la disposición adicional cuarta infringe la Ley de vías pecuarias en tanto admite la desafectación implícita y la consiguiente desclasificación automática del trazado de vías pecuarias que hubieran adquirido las características de suelo urbano o transcurriesen por ámbitos identificados como hábitat rural diseminado por instrumento de ordenación urbanística general, sin atender, por tanto, a las exigencias del art. 12 LVP; en concreto, a la necesidad de habilitar un trazado alternativo que asegure con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquel. En tal sentido, alegan que la desafectación no puede ser implícita o tácita, sino que debe hacerse previo deslinde, por lo que esta disposición adicional vulnera, a su juicio, los principios de intangibilidad de los bienes de dominio público (art. 132 CE), legalidad (art. 9.3 CE) e, incluso, de igualdad y no discriminación (art. 14 CE), al admitir la desafectación, incluso, por mera ocupación ilegal.

g) La disposición derogatoria, apartado 2 f), vulnera el art. 149.1.23 CE en relación con los arts. 6, 9 y 17 a 28 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, LEA), y también el principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador, proscrita por el art. 9.3 CE, así como el principio de no regresión ambiental que deriva del art. 45 CE.

Deroga, en concreto, la norma 45.4 a) del plan de ordenación del territorio de Andalucía, aprobada por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por la que era criterio básico para el análisis y la evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el plan, la dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos, y su relación con la tendencia seguida al respecto en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente su alteración sustancial. En todo caso,

sancionaba que no se admitirían con carácter general los crecimientos que supusieran incrementos de suelo urbanizable superiores al 40 por 100 del suelo urbano existente o de población superiores al 30 por 100 en ocho años, correspondiendo a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinar criterios específicos para cada ámbito.

Señalan los recurrentes, en primer lugar, la ausencia en la ley impugnada y en su expediente de tramitación de cualificada y expresa motivación al respecto, así como la cuestionable y deficiente técnica normativa en que incurre, a su entender, el legislador al modificar una norma de rango reglamentario y sustraer su reforma del eventual recurso ante el Tribunal Superior de Justicia, lo que incurriría en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE.

Denuncian también, en segundo lugar, la contradicción mediata con el art. 149.1.23 CE en que incurre, a su juicio, la citada disposición por inaplicación de la LEA. De la legislación estatal básica resulta la sujeción obligatoria de cualquier modificación del plan de ordenación del territorio de Andalucía a evaluación ambiental estratégica, aun cuando fuera operada en virtud de una disposición de rango legal. Al no haberse operado así, pese a estar incluido en el ámbito de aplicación de la mencionada evaluación (art. 6 LEA) sin que concurra ninguno de los supuestos excluidos de evaluación ambiental (art. 8 LEA), se han incumplido las obligaciones generales enunciadas por el art. 9 LEA y, en particular, el procedimiento para la formulación de la declaración ambiental estratégica (arts. 17 a 28 LEA), por lo que la disposición, apartado derogatoria 2 f) vulnera indirectamente el art. 149.1.23 CE.

Y, en tercer lugar, al eliminar del plan de ordenación del territorio de Andalucía la regla general de sostenibilidad que vetaba los crecimientos urbanísticos que supusieran incrementos de suelo urbanizable o de población superiores a determinados porcentajes, la citada disposición derogatoria infringe, en su apartado 2 f), el principio de no regresión ambiental. Sostienen los recurrentes que resulta oportuno matizar la doctrina de este Tribunal Constitucional a la luz de los cambios experimentados al efecto en nuestro ordenamiento jurídico, en particular, de la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y de la ratificación por España el 23 de diciembre de 2016 del Acuerdo de París hecho en París el 12 de diciembre de 2015. A su juicio, subyace a la sentencia 134/2019, de 13 de noviembre, que la relación entre el principio democrático, que rechaza la inmutabilidad del ordenamiento jurídico, y el de no regresión ambiental, que se opone a reducir el nivel de protección ambiental, no es antagónica sino complementaria, exigiendo una ponderación de intereses entre los diferentes bienes jurídicos protegidos con carácter previo a cualquier alteración de la protección ambiental existente. Así entendido, el principio de no regresión ambiental determinaría la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria, apartado 2 f) de la ley impugnada.

2. Por providencia de 24 de marzo de 2022, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, así como al Parlamento de Andalucía y al Consejo de Gobierno de Andalucía, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

3. Por escrito registrado en este tribunal el 4 de abril de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado el 7 de abril de 2022, que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 7 de abril de 2022, el letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, solicitó que se tuviera por personada en el presente recurso a la Junta de Andalucía y se acordara ampliar el plazo para formular alegaciones. El Pleno acordó, mediante diligencia de ordenación de 8 de abril de 2022, dar por personado al letrado en nombre del Consejo de Gobierno de Andalucía y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por providencia de 24 de marzo de 2022.

5. El abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por escrito registrado en este tribunal el 19 de abril de 2022, manifestó que se personaba en el presente procedimiento sin formular alegaciones, a los efectos exclusivamente de que en su día se le notificasen las resoluciones que en él se dictaran.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 20 de abril de 2022, el letrado del Parlamento de Andalucía solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y se acordara ampliar el plazo para formular alegaciones. El Pleno acordó, mediante diligencia de ordenación de 21 de abril de 2022, dar por personado al letrado en nombre del Parlamento de Andalucía y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por providencia de 24 de marzo de 2022.

7. El escrito de alegaciones del letrado de la Junta de Andalucía tuvo su entrada en el registro general del Tribunal el 3 de mayo de 2022. En él se postula la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad y, subsidiariamente, su desestimación total, por ser los preceptos impugnados conformes al orden constitucional de distribución de competencias, y caber en todos los casos una interpretación conforme a la Constitución.

El letrado de la Junta de Andalucía aborda, con carácter previo, el objeto del recurso y realiza algunas consideraciones sobre el incumplimiento por los recurrentes de la llamada carga argumentativa de la supuesta inconstitucionalidad que denuncian (A), para estructurar después sus alegaciones en ocho apartados, relativos, en primer lugar, a la pretendida inconstitucionalidad de la Ley por ser asimismo contrario a la Constitución el acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 23 de junio de 2021 que acordó la tramitación por el procedimiento de urgencia del proyecto de ley (B) y, en segundo lugar, al análisis pormenorizado de cada uno de los motivos de impugnación (C).

A) El representante del Gobierno andaluz inicia su escrito poniendo de manifiesto el escaso esfuerzo realizado por los recurrentes para cumplir con su carga argumentativa específica, lo que haría imposible, conforme a la doctrina constitucional, cualquier hipotética consideración acerca de los vicios que se imputan a los preceptos afectados.

Recuerda el letrado la pretensión principal de los diputados recurrentes de declarar la ley inconstitucional y, en consecuencia, nula en su totalidad por considerar asimismo contrario a la Constitución el acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 23 de junio de 2021 que acordó la tramitación del entonces proyecto de ley por el procedimiento de urgencia conforme a los arts. 98 y 99 RPA así como su pretensión subsidiaria de declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de sus arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); 22.1 y 2; 50; 53; 137.2 f); 151.1; 153.1 f); la disposición adicional cuarta; y la disposición derogatoria, apartado 2 f).

Destaca la representación procesal del Gobierno andaluz, que para intentar fundar esta última causa de inconstitucionalidad los recurrentes aducen la vulneración de principios constitucionales como los de autonomía local, seguridad jurídica, dignidad de la persona, igualdad o interdicción de la arbitrariedad del legislador o el desconocimiento de preceptos de carácter básico, elevando en ocasiones a la categoría de canon de constitucionalidad lo que manifiestamente no tiene tal carácter. Así ocurre, a su juicio, con las propias preferencias técnicas o ideológicas de los diputados recurrentes, el supuesto espíritu inmanente invocado respecto a una ley básica y no expresado, sin embargo, en concretos preceptos o el conocido como principio de no regresión ambiental. Sostiene que otras veces el reproche de inconstitucionalidad se queda en la mera mención del precepto o de la legislación básica vulnerada o en la cita de la jurisprudencia constitucional incumplida. Y termina recordando que, conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional, constituye una carga de los recurrentes que impugnan la norma no solo abrir la vía dirigida a su expulsión del ordenamiento jurídico, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, faltándose a la diligencia procesal requerida si no se atiende esta exigencia.

B) Se refiere a continuación la representación procesal del Gobierno andaluz a la pretendida inconstitucionalidad de la ley por la contradicción con la Constitución del acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 23 de junio de 2021, que acordó la tramitación por el procedimiento de urgencia del proyecto de ley, por su supuesta vulneración de los arts. 1.1 y 23.2 CE, 108 EAAnd y 98 y 99 RPA al afectar al ejercicio efectivo del derecho a la participación política por la falta de presupuesto de hecho habilitante para optar por tal procedimiento excepcional, para subrayar (a) la inadecuación del recurso de inconstitucionalidad para plantear la alegación de los recurrentes y su falta de legitimación para hacer valer su pretensión, así como, con carácter subsidiario, (b) la inexistencia de la vulneración aducida.

a) En relación con la inadecuación del recurso de inconstitucionalidad, el letrado mantiene que, en realidad, la demanda cuestiona en este punto la constitucionalidad del acuerdo parlamentario, no de la ley impugnada, sin que figure en el suplico de la demanda la pretensión de declaración de inconstitucionalidad del citado acuerdo, por lo que solicita que se acuerde, respecto de este motivo concreto, la inadmisión o, con carácter subsidiario, la desestimación de la pretensión de los recurrentes.

Hace hincapié, asimismo, en la falta de legitimación activa y pasiva de los recurrentes para cuestionar resoluciones del Parlamento autonómico en tanto no son diputados andaluces. Subraya a tal efecto que, en cuanto a los derechos de los parlamentarios y conforme a la doctrina de este tribunal, el cauce para su control de constitucionalidad es el recurso de amparo, siendo así, además, que los diputados recurrentes fundan su pretensión de inconstitucionalidad en la vulneración del derecho fundamental a la participación política de los diputados del Parlamento de Andalucía sin ser titulares de este. Solicita por ello, en primer lugar, la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad planteado y, subsidiariamente, su desestimación en este punto por inadecuación del procedimiento y falta de legitimación activa de los diputados del Congreso recurrentes.

b) Subsidiariamente, defiende la inexistencia de inconstitucionalidad del citado acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía y, por ende, de la ley impugnada, por inexistencia de la vulneración aducida. Alega, en primer lugar, el incumplimiento manifiesto de la carga alegatoria de los recurrentes en relación con la eventual vulneración denunciada de los arts. 1.1 CE, 108 EAAnd y 110 y concordantes RPA, que tan solo se enuncian en la

demanda, extendiéndola, por lo demás, a los arts. 98 y 99 RPA, en tanto se denuncia el incumplimiento de requisitos que no cabe inferir ni de los citados preceptos ni del resto del bloque de la constitucionalidad.

De un lado, la demanda parte, para el letrado, de la premisa errónea de que el procedimiento previo de tramitación del anteproyecto de ley forma parte del procedimiento legislativo de tramitación del proyecto de ley, siendo así que este último tiene su propia sustantividad y se inicia con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de admisión a trámite de la iniciativa, cuyos hipotéticos vicios tienen trascendencia constitucional de forma excepcional. De otro, ignora que la decisión de la mesa de tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia es, conforme a la doctrina constitucional, una decisión de mera oportunidad política que no priva al Parlamento ni a sus integrantes del ejercicio de su función legislativa y que no resulta, por tanto, revisable en instancia constitucional, sin que la declaración de inconstitucionalidad pueda realizarse, por lo demás, en función de la técnica legislativa utilizada o de la calidad técnica de la norma impugnada, sino tan solo con arreglo a criterios estrictamente jurídicos.

C) El examen de los motivos de impugnación se realiza, por parte del letrado del Gobierno de Andalucía, siguiendo el mismo orden de la demanda.

a) Los recurrentes no han cumplido con la carga argumentativa correspondiente respecto a la posible inconstitucionalidad del art. 19.1 a) LISTA por contravenir la legislación básica, en tanto la remiten a la argumentación realizada en relación con la impugnación de otro precepto de la misma ley.

Respecto a la eventual vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, recuerdan la atribución de la competencia en materia de urbanismo a la Comunidad Autónoma de Andalucía con carácter exclusivo, sin perjuicio de la afección derivada del ejercicio de las competencias estatales, así como su calificación como competencia municipal propia al amparo del art. 25.2 LBRL. Corresponde a la legislación autonómica determinar el ámbito competencial municipal en la materia, vinculado al contenido esencial de la autonomía local e idóneo, en todo caso, para la gestión del interés local, optando la comunidad autónoma andaluza en la LISTA por otorgar a los municipios un margen muy amplio de conformación en materia urbanística sobre la base de su doble habilitación competencial; de un lado, exclusiva en materia de urbanismo y, de otro, para el desarrollo de la legislación básica estatal en materia local. Tampoco cabe apreciar infracción del principio constitucional de seguridad jurídica, en tanto el art. 19.1 a) LISTA no genera confusión, duda o incertidumbre insuperable en su comprensión y aplicación.

b) El art. 21.1 es susceptible, en opinión del letrado del Gobierno andaluz, de una interpretación que permita su encaje constitucional. El precepto impugnado incluye las actividades mineras y las vinculadas a las energías renovables entre los usos ordinarios del suelo rústico siempre que queden condicionadas a la utilización racional de los recursos naturales y que no supongan transformación de su naturaleza rústica. No habría, por tanto, contravención del art. 13.1 TRLSRU que no establece un *numerus clausus* de usos permitidos en el suelo en situación rural, sino que añade a los usos agrícola, ganadero, forestal y cinegético, cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, correspondiendo al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en este tipo de suelo, así como su consideración como ordinarios o no, con respeto a los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal. La protección de las subcategorías de suelo rústico sujetas a especial protección o preservación se completa, en todo caso, con el art. 19.3 de la Ley que supedita los derechos reconocidos sobre este tipo de suelos «a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente». Por lo que se refiere, en concreto, a los usos vinculados con las energías renovables la Ley se atiene, además, a las exigencias y objetivos establecidos por la normativa europea y nacional en materia de cambio climático.

c) En relación con la impugnación del art. 21.2 b), entiende la representación procesal del Gobierno andaluz que no cumplen los recurrentes con la carga argumentativa que les incumbe, por lo que debe desestimarse el recurso de inconstitucionalidad en este punto, en particular, por no aportar término de comparación que permita comprobar la aducida vulneración del principio de igualdad en aplicación de la ley y porque se debe descartar, a la vista de los arts. 6.2 a); 19.1 y 3; y 20 a) y b) LISTA, que la implantación de las viviendas permitidas por el precepto suponga la urbanización *de facto* del suelo rústico.

d) Remitiéndose a los argumentos que permiten afirmar la plena constitucionalidad del art. 19.1 a) de la Ley, el letrado del Gobierno de Andalucía sostiene que el art. 22.1, que habilita a los municipios para prohibir expresamente ciertos usos y actuaciones extraordinarias de interés público o social, asegura el ejercicio de competencias municipales relevantes y reconocibles en materia urbanística, quedando asegurada la autonomía local. Tampoco resulta contrario, por otra parte, al art. 13.1 TRLSRU, en tanto este no establece un *numerus clausus* de usos posibles en suelo rústico, sin que se haya argumentado la contradicción alegada con el art. 9.3 CE y sin que pueda afirmarse, en modo alguno, la pretensión de los recurrentes de que el legislador andaluz deba verse vinculado por lo establecido en la ley anterior.

e) Tampoco se cumple con la carga de argumentación exigible respecto de la inconstitucionalidad que se denuncia del art. 22.2 de la Ley por no respetar la autonomía local y el principio de seguridad jurídica, así como vulnerar el art. 13.1 TRLSRU. En todo caso, si se atiende al art. 22.3 de la Ley todas las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico requieren, para ser legitimadas, de autorización municipal previa a la licencia municipal,

quedando garantizada la autonomía local. Las cautelas dispuestas por la ley impugnada para la implantación de actuaciones extraordinarias en suelo rústico protegido o preservado resultan acordes al art. 13.1 TRLSRU, por lo que su art. 22.2 se ajusta plenamente a la Constitución.

f) El art. 50 LISTA establece, a su vez, tres categorías acotadas en cuanto a los proyectos y actuaciones susceptibles de declaración de interés autonómico. En primer lugar, las actuaciones de carácter público contempladas en los planes de ordenación del territorio o en los planes con incidencia territorial. En segundo, las actividades de intervención singular de carácter público con incidencia supralocal, recogidas con carácter de *numerus clausus* en el art. 2.1 *in fine* de la Ley. Y, por último, las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía por acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. La concreción de los supuestos en que puede proceder la citada declaración de interés autonómico excluye, en opinión del letrado del Gobierno andaluz, cualquier vicio de inconstitucionalidad al distanciarse el art. 50 LISTA del carácter abierto e indeterminado del inciso del art. 123.4 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, declarado inconstitucional por la STC 86/2019, de 20 de junio.

g) Respecto al art. 53 LISTA se afirma que los recurrentes se limitan a poner de manifiesto su desacuerdo con la redacción definitiva del precepto por no poner de manifiesto el carácter excepcional de la facultad autonómica de suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística. Habida cuenta de la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y de su interés supralocal, no cabe colegir vicio de inconstitucionalidad o vulneración alguna de la autonomía local por la posible suspensión, de entre las innovaciones del planeamiento urbanístico, de aquellas que tengan incidencia o interés supralocal habida cuenta, además, de la audiencia municipal previa dispuesta al efecto por la Ley.

h) Entiende el letrado del Gobierno andaluz que tampoco cumplen los recurrentes con la carga argumentativa que les corresponde en relación con la impugnación del art. 137.2 f) en tanto no concretan, de un lado, la contradicción que aprecian con la legislación estatal básica en materia de medio ambiente que contiene el TRLSRU, sin identificar los preceptos específicos de este último que estiman vulnerados, y parten, en todo caso, de un error interpretativo, de otro lado, respecto al alcance del precepto en relación con la intervención municipal. El tenor literal del art. 137.2 f) excluye de previa licencia urbanística municipal los usos mineros exclusivamente en los supuestos en que no supongan la transformación de la naturaleza rústica del suelo ni impliquen la realización de construcciones, edificaciones e instalaciones. Correlativamente, tanto los movimientos de tierra que provoquen la actividad minera, en tanto tienen naturaleza de obras en suelo y subsuelo, como las construcciones, edificaciones e instalaciones que pudiera aparejar se encuentran sujetas a licencia previa municipal, garantizándose, además, la autonomía local en relación con los usos excluidos de la citada licencia por la participación municipal en el procedimiento de autorización ambiental unificada a que queda necesariamente sujeta la actividad minera en virtud de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

i) Atribuye, asimismo, la representación procesal del Gobierno andaluz a una errónea interpretación los reparos a la constitucionalidad del art. 151.1 LISTA esgrimidos por los recurrentes, en tanto una lectura atenta permite concluir que si la actuación que carece de título o contraviene los términos del otorgado al efecto resulta conforme con la ordenación territorial y urbanística se acordará por la administración su legalización, imponiéndose, en cambio, si no fuera así, las medidas previstas por el mismo precepto en su apartado 3 para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística. Alega, además, la ausencia de esfuerzo argumental de la demanda para razonar adecuadamente la vulneración de los principios de legalidad, igualdad y no discriminación, sin aclarar por qué habría de tomarse como término de una hipotética comparación a quienes hayan cumplido con sus obligaciones urbanísticas.

j) Los recurrentes denuncian en su demanda el tratamiento inconstitucional de las actuaciones ilegales prescritas y desarrollan al efecto una crítica de diversos preceptos de la Ley, en concreto, los arts. 142.2 y 3; 173.4; 174.3 y 7; y 175.2 b), a los que suman, finalmente, los arts. 151.4 *in fine* y 153.2 f). Aduce la representación procesal del Gobierno de Andalucía la ausencia de una mínima argumentación acerca de los vicios de inconstitucionalidad alegados en relación con la vulneración de principios como los de igualdad, legalidad, seguridad jurídica o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, siendo así que el suplico de la demanda ni siquiera cita todos los preceptos legales antecitados, sino tan solo los arts. 151.1 y el inexistente 153.1 f). Dada la naturaleza rogada de la jurisdicción constitucional, sostiene el letrado que este tribunal no puede de oficio analizar preceptos frente a los que ni siquiera se ha interpuesto recurso de constitucionalidad. Denuncia, subsidiariamente, el incumplimiento de la carga argumentativa por parte de los recurrentes y afirma la conformidad con la Constitución del régimen jurídico de asimilado a fuera de ordenación cuya conformación entra dentro, en todo caso, del margen de legítima discrecionalidad del legislador autonómico, sin que el principio de no regresión ambiental pueda erigirse al efecto, conforme a la doctrina constitucional, en canon válido de constitucionalidad.

k) En relación con la regulación que establece la disposición adicional cuarta para la desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico, destaca el letrado del Gobierno de Andalucía que cuenta con precedente en la disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Andalucía 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, para referirse a continuación a los arts. 10 a 13 LVP. Sostiene que el art. 10 de esta última no supedita la desafectación al previo deslinde de la vía pecuaria, sin que el

art. 12 requiera, a diferencia de lo dispuesto en los arts. 11 y 13, establecer un nuevo trazado de vía, siendo posible, por tanto, desafectar una vía pecuaria preexistente en virtud de una nueva ordenación territorial o urbanística en los términos del art. 10 sin que haya que establecer un nuevo trazado de esta. Afirma que es posible, en consecuencia, la interpretación conforme de la disposición impugnada con estos preceptos de carácter básico.

En primer lugar, la disposición adicional cuarta establece de manera justificada y respetuosa con la legislación básica una excepción para el régimen general aplicable a la desafectación en relación con determinados tramos de vías pecuarias sujetos a planeamiento urbanístico al entender que han sido objeto de desafectación implícita si, de un lado, a 20 de enero de 2003, fecha de entrada en vigor de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, hubieran reunido las características del suelo urbano definidas por su art. 45.1 y, de otro lado, hubieran sido clasificados como urbanos por el planeamiento general vigente. Se trata, por tanto, de una regulación que se incardina en el margen de conformación del legislador y que cabe interpretar conforme con la legislación básica.

En segundo lugar, el apartado 3 de la disposición adicional impugnada permite proceder a la desafectación expresa de los tramos de vías pecuarias que transcurran por los ámbitos identificados por el instrumento de planeamiento urbanístico como hábitat rural diseminado, en los que se sobreentiende que han de concurrir los requisitos del art. 10 de la ley básica. El plan especial que apruebe su ordenación y delimite su ámbito excluirá del mismo los terrenos pertenecientes a las vías pecuarias que sigan manteniendo el carácter pecuario. En este caso, el procedimiento administrativo para la desafectación, previo deslinde, que establece su apartado cuarto resulta, asimismo, respetuoso con la legislación básica en la materia, al determinar que esos tramos en hábitat rural diseminado que hayan perdido su carácter pecuario y resulten desafectados adquieren finalmente la condición de bien patrimonial de la comunidad autónoma. Tratándose de una desafectación expresa que trae causa de un proceso de ordenación urbanística llevado a cabo por el plan especial podría acogerse a la excepción que permite el art. 12 de ley básica en materia de vías pecuarias, considerando las especiales características de la zona, y no establecer un trazado alternativo, por lo que también cabe, en este punto, una interpretación del precepto conforme con la legislación básica estatal.

Por último, aunque los recurrentes aducen la vulneración de los principios constitucionales de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, afirma la representación procesal del Gobierno de Andalucía que no realizan esfuerzo argumental alguno para explicar la contradicción alegada, apreciación que extiende, asimismo, a las referencias a la infracción del art. 132 CE.

l) Los reproches de inconstitucionalidad formulados por los diputados recurrentes contra la disposición derogatoria, apartado 2 f) de la Ley, son rebatidos por el letrado del Gobierno andaluz afirmando que el plan de ordenación del territorio de Andalucía fue aprobado de forma definitiva por el Parlamento de Andalucía conforme a lo establecido en el art. 8.4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, procediendo el Consejo de Gobierno de Andalucía a su adaptación y publicación por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. La supresión de la categoría de suelo urbanizable, cuya existencia integraba el supuesto de hecho y constituía la razón de ser de la norma derogada del citado plan, supone un cambio de paradigma respecto al crecimiento de la ciudad en relación con la anterior Ley de ordenación urbanística de Andalucía, en tanto no se sustituye por otra categoría análoga con diferente denominación, sino que se enmarca en el paso de un sistema tripartito, que distingue entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, a otro dual que parte, en cambio, de que el suelo será urbano si se encuentra integrado en la malla urbana y cumple las condiciones objetivas que establece el art. 13 LISTA, y rústico en otro caso. El nuevo modelo de crecimiento sostenible de la ciudad deja de estar fundado en la proliferación de suelo urbanizable, por lo que entiende el letrado que de no haber sido derogada expresamente la norma 45.4 a) del plan de ordenación del territorio de Andalucía, hubiera quedado en todo caso obsoleta y abocada a la inaplicación.

En cuanto a la supuesta sujeción alegada por los recurrentes del plan de ordenación del territorio de Andalucía a evaluación ambiental estratégica, sostiene que quedan sujetos a este instrumento, conforme a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, tan solo los planes y programas que se adopten y aprueben por una administración pública, no los aprobados en sede parlamentaria como ocurre en este supuesto. La propia naturaleza y alcance del plan de ordenación del territorio de Andalucía lo excluyen, además, del ámbito de la evaluación ambiental estratégica, en tanto no establece el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, sin que la ausencia, por tanto, de dicho procedimiento en este caso pueda interpretarse como una contradicción efectiva e insalvable de la disposición derogatoria, apartado 2 f) LISTA con los preceptos de la ley básica estatal en materia de evaluación ambiental.

Concluye el letrado afirmando que tampoco existe vulneración del llamado principio de no regresión en materia ambiental, que no es, conforme a la doctrina constitucional, canon válido de constitucionalidad al no poder inferirse directamente del art. 45 CE.

8. Por escrito registrado en este tribunal el 5 de mayo de 2022, el letrado del Parlamento de Andalucía formuló las correspondientes alegaciones al recurso de inconstitucionalidad, interesando su total desestimación.

A) Antes de entrar en el examen exhaustivo de los motivos de impugnación de carácter particular, se analizan los reproches de carácter general formulados por los diputados recurrentes a la LISTA. El letrado del Parlamento andaluz subraya, en primer lugar, a partir de la doctrina constitucional sobre el alcance de su fiscalización respecto de la tramitación de iniciativas legislativas por vía de urgencia, que solo los vicios de procedimiento que alteren de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara pueden dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de una ley, sin que el acuerdo de tramitar un proyecto o proposición de ley por el trámite de urgencia resulte revisable ante el Tribunal Constitucional, al tratarse de una decisión de carácter político. La tramitación por urgencia se regula en el Reglamento del Parlamento de Andalucía como una regla procedimental que reduce los plazos temporales a la mitad sin mermar por ello los derechos constitucionales inherentes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria propia del *ius in officium* de los parlamentarios que integran la Cámara. La representación procesal del Parlamento aporta al efecto los datos relativos a la propuesta de comparecencias de agentes sociales y la presentación de enmiendas habidas en la tramitación de la Ley impugnada, subrayando el ejercicio, en términos cualitativos y cuantitativos, por todos los grupos parlamentarios y los diputados no adscritos, de sus derechos al efecto.

Aduce, en segundo lugar, que los eventuales vicios de la tramitación urgente del anteproyecto de ley en vía de procedimiento administrativo no afectan a los derechos de los diputados autonómicos cuya intervención tiene lugar, en todo caso, en el procedimiento legislativo parlamentario, que es distinto y posterior. Respecto al propio acuerdo de la mesa del Parlamento acordando la tramitación por vía de urgencia, el art. 98.1 RPA no exige su justificación o motivación al tratarse de una decisión de oportunidad de carácter político, sin que en este caso ninguno de los diputados de la Cámara andaluza interpusiera solicitud de reconsideración contra el acuerdo de 23 de junio de 2021, ni el subsiguiente recurso de amparo ante este tribunal, subsanándose por aquiescencia, en caso de que lo hubiera, el presunto vicio formal alegado.

B) En segundo término, aborda la impugnación de forma separada por los recurrentes de varios preceptos de la LISTA, alegando distintas tachas. El letrado del Parlamento andaluz destaca, entre las mismas, sin ánimo exhaustivo, supuestos de inconstitucionalidad indirecta por contradicción con normas básicas estatales, así como vulneraciones de los principios de autonomía local, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, para subrayar, a continuación, que los titulares de los intereses principalmente implicados en las presuntas causas de inconstitucionalidad –el Estado y las corporaciones locales– no han ejercitado sus acciones ante este tribunal.

En todo caso, el examen de los motivos de impugnación se estructura en los apartados que se exponen sucintamente a continuación:

a) Afirma el letrado del Parlamento andaluz, respecto de la impugnación del art. 19.1 a) LISTA, que la regulación del régimen jurídico de las distintas clases de suelo, incluido el rústico, constituye una competencia exclusiva autonómica, en cuyo ejercicio cabe el empleo tanto de una regla general de autorización de usos como de otra de carácter prohibitorio en relación con cada una de estas subcategorías. El margen de que dispone el legislador autonómico no lesiona la potestad planificadora de los municipios, que disponen, a la vista del precepto impugnado, de una extensa gama de opciones para regular los usos no permitidos. El precepto tampoco resulta contrario al principio constitucional de seguridad jurídica, en tanto su enunciado cumple con las exigencias de certeza, claridad y no confusión normativa. Por último, alega la ausencia del mínimo esfuerzo argumental exigible a los demandantes en relación con su supuesta inconstitucionalidad indirecta por vulneración del art. 13.1 TRLSRU, sin que este último establezca límite o restricción alguna a la técnica normativa por la que deba optar la comunidad autónoma para determinar los usos ordinarios en suelo rústico.

b) Considera el letrado que el impugnado art. 21.1 no vulnera la regulación básica contenida en el art. 13.1 TRLSRU. Por lo que hace a los usos mineros en suelo rústico, sostiene que cabe una interpretación de la norma autonómica que la compatibilice con las bases estatales. Partiendo de las premisas fijadas en la STC 86/2019, de 20 de junio, FJ 8 B) a), y de la interpretación sistemática del art. 21.1 con otros preceptos de la ley impugnada, la regulación del uso minero como ordinario en los suelos rústicos especialmente protegidos o preservados se subordina tanto a la preservación de los valores tutelados como al cumplimiento de las exigencias previstas en la legislación urbanística y sectorial que le resultara aplicable, obligando el art. 21, apartados primero y tercero, de la Ley a que «no supongan la transformación de su naturaleza rústica» y se verifique «en los términos que se establezcan reglamentariamente», además de requerir que cuente con las «autorizaciones que exija la legislación sectorial». Encontrándose pendiente de desarrollo reglamentario la aplicación de estos usos como ordinarios, sostiene que no concurre una contradicción hermenéutica insalvable entre las normas examinadas y, consecuentemente, no se disminuye el nivel mínimo de tutela previsto por el legislador básico, por lo que el recurso de inconstitucionalidad presenta carácter preventivo respecto de este precepto y debiera ser desestimado en este punto.

En relación con los usos vinculados a las energías renovables añade, además, que responden al principio de desarrollo sostenible y a las exigencias de que las políticas públicas propicien un uso racional de los recursos naturales, de conformidad con el art. 2 d) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que establece como uno de sus principios rectores la armonización y el desarrollo económico de las

zonas donde se ubiquen las centrales de energías renovables respetando los valores ambientales. Por lo demás, este uso se encuentra condicionado, para obtener la autorización sectorial previa al otorgamiento de la licencia urbanística ex art. 21.3 LISTA en relación con el art. 13.2 del Reglamento de disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, al respeto de las zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales, previstas en la herramienta cartográfica elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Considerar de forma genérica, como hace la demanda, que tales usos solo pueden tener lugar en suelos urbanizados o tejados de edificaciones constituye una prohibición que no contempla el legislador estatal, por lo que interesa también la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad.

c) La representación procesal del Parlamento andaluz defiende, asimismo, la compatibilidad del art. 21.2 b) LISTA con el art. 13.1 TRLSRU, en tanto el precepto autonómico impugnado tan solo incorpora como actuación ordinaria las edificaciones con uso residencial vinculadas, a su vez, al desarrollo de usos ordinarios. El letrado rechaza también la hipótesis de los recurrentes de que la admisión de este tipo de edificaciones provocaría la futura urbanización del suelo rural, en tanto el art. 21.2 b) de la Ley debe interpretarse a la luz de los arts. 20 a) y b) y 6.2 b) y c) de la misma, de forma que como actuación en suelo rústico no podrá inducir a la formación de nuevos asentamientos, quedando vinculada y debiendo ser proporcional al uso que justifica su implantación. En todo caso, las construcciones, edificaciones o instalaciones ejecutadas en cualquier clase y uso de suelo deben ser adecuadas al uso a que se destinen e integrarse en el entorno, empleando preferentemente instalaciones de energía renovable y autoconsumo compatibles con el régimen de protección que, en su caso, estuviera vigente.

Tampoco comparte el letrado que la regulación de los alojamientos de temporeros que establece el precepto impugnado afecte en modo alguno, como sostiene la demanda, a su dignidad o al principio de igualdad ante la ley, en tanto el art. 21.2 a) pretende compatibilizar el desarrollo rural, la preservación de la naturaleza rústica del suelo y las necesidades de vivienda de los trabajadores de temporada dando una respuesta legal y razonable al grave problema de chabolismo y asentamientos ilegales que se experimentan al efecto en algunos territorios de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Afirma el letrado que con ello la Ley regula la posibilidad de que estos trabajadores puedan disfrutar de alojamientos dignos, seguros y sostenibles, cercanos a su zona de trabajo y asequibles a sus posibilidades económicas. El recurso de inconstitucionalidad reviste, también en este caso, un carácter netamente preventivo, en tanto se prevé que estas edificaciones queden sujetas a requisitos reglamentarios que determinarán su adecuación concreta a las distintas clases de suelo rústico, sin que la mera posibilidad de una eventual aplicación torticera de la norma recurrida pueda erigirse en motivo de inconstitucionalidad conforme a la doctrina de este tribunal, por lo que solicita la desestimación de este motivo.

d) El art. 22.1 no afecta, según el representante del Parlamento andaluz, a la autonomía local, en tanto debe interpretarse conjuntamente con el apartado 3 del mismo precepto, estando prevista en el procedimiento una doble intervención municipal para legitimar las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, en forma de otorgamiento de autorización previa y de oportuna licencia urbanística, así como una audiencia a todas las administraciones públicas afectadas. Se trata, en todo caso, de una técnica consolidada en nuestro Derecho urbanístico con la que se busca atender a necesidades municipales emergentes que no pudieron pronosticarse al momento de aprobar el plan general de ordenación municipal aplicable.

Tampoco vulnera el apartado impugnado el principio constitucional de seguridad jurídica, sin que hayan satisfecho los recurrentes el esfuerzo argumental mínimo al respecto, en tanto la alegación sobre un eventual uso torticero de la norma queda extramuros del control de constitucionalidad y no resulta suficiente para obviar su cumplimiento con las exigencias de certeza y claridad en cuanto al régimen jurídico de este tipo de actuaciones. Respecto de su presunta inconstitucionalidad mediata por contradicción con el art. 13.1 TRLSRU, se remite el letrado del Parlamento andaluz a las alegaciones realizadas a continuación en relación con la impugnación del art. 22.2 de la Ley.

e) En relación con el art. 22.2 LISTA, la demanda sostiene también la vulneración de la autonomía local, el principio de seguridad jurídica y la normativa básica. Respecto de las dos primeras tachas de inconstitucionalidad, se remite el letrado a las alegaciones realizadas anteriormente respecto al art. 22.1, analizando a continuación de forma detenida la presunta vulneración por el precepto, apartados 1 y 2, del art. 13.1 TRLSRU.

Entiende el letrado que el contraste realizado por los recurrentes entre la normativa estatal y autonómica es inexacto, en la medida en que de una interpretación conjunta de los tres apartados del art. 22 se desprende que no cualquier actividad o uso industrial, terciario, turístico o residencial puede autorizarse como actuación extraordinaria, sino tan solo los que obedezcan a un «interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano», debiendo motivarse de forma expresa esas circunstancias a efectos de obtener las pertinentes licencias y autorizaciones previstas en el apartado 3. Afirma que tan solo se admiten actuaciones no prohibidas por la legislación o la ordenación territorial o urbanística, exigiéndose que respeten el régimen de protección que, en su caso, tenga el suelo en que se implanten, sin que el art. 13.1 TRLSRU prohíba que los usos residenciales puedan ser autorizados excepcionalmente por razones de interés público o social en suelo rústico, dejando margen suficiente al respecto al legislador autonómico, y sin que su autorización implique, forzosamente, la antropización del medio rural. Concluye

que el precepto impugnado respeta los límites fijados por las bases estatales sin que exista contradicción alguna entre el régimen jurídico previsto al efecto por el art. 22, apartados 1 y 2, de la Ley autonómica y el art. 13 TRLSRU.

f) El letrado descarta la inconstitucionalidad del art. 50.1 LISTA en tanto difiere netamente del art. 123 de la Ley del suelo y de los espacios protegidos de Canarias declarado inconstitucional por la STC 86/2019, de 20 de junio. De un lado, concreta la categoría de declaración de interés autonómico al anudarla a supuestos tasados. De otro, impone, para el caso de que suponga una innovación del planeamiento urbanístico municipal, la aportación de la documentación necesaria para justificar su viabilidad urbanística, así como la consulta y concertación de contenidos con los ayuntamientos afectados, salvaguardando su autonomía local. Tratándose de actuaciones, inversiones o actividades de incidencia territorial supralocal, concluye que la regulación contenida en el art. 50.1 se incardina dentro de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, por lo que debe ser desestimado el recurso de inconstitucionalidad en este punto.

g) En relación con la suspensión cautelar de la innovación del planeamiento urbanístico regulada en el art. 53 de la ley objeto de impugnación, entiende el letrado que en la posición de los recurrentes parece latir la tesis de que se trata de una potestad de carácter general e indiscriminado, vulneradora de la autonomía local de los municipios afectados.

Frente a la tesis de los recurrentes, el representante procesal del Parlamento andaluz recuerda que se regula como una facultad potestativa del Consejo de Gobierno, sujeta a restricciones sustantivas, formales y temporales, fundada en la necesidad de evitar colisiones de la ordenación urbanística con otros instrumentos supraterritoriales. La competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y la necesidad de aportar seguridad jurídica al ciudadano sobre las normas que debe cumplir en cada momento justifican la facultad autonómica contemplada en el precepto impugnado, cuya regulación no afecta al principio de autonomía local.

h) La supuesta vulneración por el art. 137.2 f) de la legislación básica es negada por el letrado del Parlamento de Andalucía con base en que los usos mineros como actividad constituyen una realidad urbanística diferente a los movimientos de tierra, siendo objeto de licencias o autorizaciones administrativas distintas, por lo que no existe identidad entre los supuestos de hecho regulados por el precepto impugnado y el art. 11.4 a) TRLSRU. En relación con la presunta conculcación de la autonomía local, en opinión del letrado, los recurrentes incurrían en el error de confundir la regulación legislativa sobre los supuestos en los que se exige o no contar con licencia urbanística, competencia exclusiva autonómica, y el acto administrativo por el que se otorga, competencia exclusiva municipal al amparo del art. 140.1 de la Ley. Subraya, además, que conforme a la doctrina de este tribunal el reconocimiento constitucional del principio de autonomía local no implica necesariamente que toda actuación urbanística deba contar, sin excepción, con licencia urbanística municipal. En todo caso, tratándose de un uso minero ordinario que no supone la transformación de la naturaleza rústica del terreno, que responde a la explotación racional de sus recursos naturales y que no pone en riesgo sus valores inherentes, la intervención municipal se encuentra garantizada a través del informe preceptivo y vinculante de compatibilidad con el planeamiento urbanístico que emite el ayuntamiento en el procedimiento de autorización ambiental unificada, así como de las licencias exigibles a las obras, instalaciones o edificaciones que, en su caso, fueran precisas para el funcionamiento y desarrollo del uso, por lo que solicita la desestimación del recurso en este extremo.

i) Tras examinar los diferentes motivos de impugnación del art. 151.1 LISTA, la representación procesal del Parlamento andaluz concluye que los recurrentes incurrían de nuevo en un error hermenéutico respecto al precepto cuestionado. Su tenor literal distingue, en realidad, entre la legalización de actuaciones por la administración y la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad, dependiendo la opción por una u otra de que las actuaciones carentes de título o contraventoras del mismo «resulten conformes o no con la ordenación territorial o urbanística». Así lo avalan la interpretación sistemática de la ley, en concreto, su art. 152, o el enunciado del art. 45.1 del Reglamento de disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tampoco cabe equiparar las situaciones reguladas por el artículo impugnado con las de asimilación a fuera de ordenación, en las que, por transcurso del tiempo legalmente previsto, ya no cabe el ejercicio de la potestad administrativa de restablecimiento de la legalidad. Por último, no considera arbitraria o irracional la solución prevista por el legislador andaluz respecto a la exención de reagrupación de ciertas parcelaciones con edificaciones finalizadas, al obedecer a un motivo legal y razonable y no regularse de forma general o indiscriminada. Resultan por tanto infundadas, en su opinión, las apelaciones de la demanda a la discriminación entre ciudadanos que respetan o no la normativa vigente, debiendo diferenciarse entre que haya expirado o no el plazo para restablecer la legalidad urbanística y territorial, o su invocación al principio constitucional de legalidad o a la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, por lo que interesa del Tribunal la desestimación del recurso.

j) En relación con la supuesta legalización por el art. 153.1 f) LISTA de las actuaciones en suelo rústico especialmente protegido, sostiene el letrado del Parlamento andaluz que el precepto tan solo regula el plazo para ejercer la potestad de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística, destacando, además, que el apartado 1 carece de letra f), que es la impugnada tanto en el sexto motivo de inconstitucionalidad de la demanda como en su *petitum*. La fijación del período para el ejercicio de las distintas potestades que integran la disciplina urbanística entra dentro del margen de configuración que corresponde al legislador autonómico de acuerdo con su competencia exclusiva en la materia, optando la LISTA por determinar al efecto un plazo de seis años frente a la anterior Ley del

Parlamento de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, que no establecía prescripción alguna, sin que puedan haber restricciones indebidas al Parlamento autonómico que fosilicen la normativa vigente.

Los suelos rústicos especialmente protegidos pueden serlo por sus valores ambientales u otros distintos, como son los culturales, de patrimonio histórico, protección del dominio público o situaciones de riesgo para la seguridad y vida de las personas, sin que el deber de conservar el medio ambiente del art. 45 CE pueda confundirse con el deber de conservar la norma. El principio de no regresión ambiental, según la doctrina de este tribunal, tiene carácter eminentemente jurídico, sin que el contenido de legislación anterior pueda erigirse en parámetro válido para enjuiciar la constitucionalidad de una ley posterior como pretenden los recurrentes. La petrificación legislativa que resultaría en caso contrario vulneraría el principio democrático del art. 1 CE y la libertad de actuación del legislador democrático. En cuanto a la presunta vulneración por el precepto de los principios de igualdad y legalidad, afirma el letrado que no se ha cumplido con el mínimo esfuerzo argumental exigible al respecto.

k) Descarta el representante procesal del Parlamento andaluz que la disposición adicional cuarta, reguladora de la desafectación de vías pecuarias, pueda ser inconstitucional por contravenir los arts. 132 y 149.1.23 CE y la normativa básica en la materia. Afirma que no regula una desafectación tácita o implícita, sino una genérica por medio de norma con rango de ley, de acuerdo con lo dispuesto al efecto por la Ley del Parlamento de Andalucía 4/1986, de 5 de mayo, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No existe, por lo demás, contradicción entre la disposición adicional impugnada y el art. 12 LVP, en tanto regulan supuestos diferentes. Limita el legislador andaluz la desafectación a aquel trazado que hubiera adquirido la condición de urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la anterior Ley de ordenación urbanística de Andalucía o que se encontrara incluido dentro de un hábitat rural diseminado y que, por lo tanto, hubiera perdido su carácter y resultara incompatible con la finalidad y usos propios de la vía pecuaria, sin que quepa apreciar por ello lesión alguna para el interés público o el ordenamiento jurídico o, en última instancia, vulneración del art. 132 CE. Hace hincapié en la insuficiente argumentación que ofrecen los recurrentes, también en relación con esta disposición adicional, acerca de las tachas de inconstitucionalidad por contradicción con los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en este punto.

l) La infracción del art. 6 LEA, en conexión con el art. 149.1.23 CE, por suprimir la disposición derogatoria, apartado 2 f) de la Ley impugnada la norma 45.4 a) del plan de ordenación del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, también es descartada por el letrado del Parlamento. Con carácter previo pone de relieve el peculiar régimen de aprobación de este último por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía. Al exigir la conformidad del Legislativo, es un instrumento que queda fuera del ámbito de aplicación de la LEA, que se ciñe exclusivamente a los planes adoptados por el Poder Ejecutivo. Establece, además, elementos básicos para orientar al resto de los instrumentos pertinentes en la organización y estructura del territorio de la comunidad autónoma, sin llegar a constituir el marco para la autorización de futuros proyectos sometidos a evaluación ambiental ni afectar a espacios de la Red Natura 2000, por lo que la normativa básica estatal en la materia no le resulta de aplicación, sin que los tratados constitutivos de la Unión Europea y el Derecho comunitario derivado constituyan cánones o parámetros directos de constitucionalidad. Se rechaza también que la disposición adicional impugnada vulnere el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE, en tanto obedece a una justificación lógica, como es la supresión por la LISTA de la categoría de suelo urbanizable, sin implicar, por tanto, una actuación irracional del legislador autonómico.

Respecto a la presunta lesión del principio de no regresión ambiental invocada al respecto por los recurrentes, recuerda el letrado que, conforme a la doctrina constitucional, la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no es en sí misma motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad. La LISTA arbitra un criterio normativo distinto para garantizar la sostenibilidad del crecimiento urbano, sin que el principio de no regresión pueda extenderse para implicar una fosilización del ordenamiento ante futuras modificaciones jurídicas, debiendo ceñirse tan solo a la realidad física, con el añadido de que la norma derogada no contiene referencia alguna a suelos protegidos o con valores ambientales sino exclusivamente a los urbanizables, por lo que solicita la desestimación del recurso también en este punto.

9. Por providencia de 13 de febrero de 2024 se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederado Unidas Podemos-En Común Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la

sostenibilidad del territorio de Andalucía y, subsidiariamente, contra los arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); 22.1 y 2; 50; 53; 137.2 f); 151.1; 153.1 f); la disposición adicional cuarta; y la disposición derogatoria, apartado 2 f), de la citada Ley.

Como se ha dejado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, los diputados recurrentes imputan a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, diversas vulneraciones constitucionales. Así, se imputa a toda la norma la vulneración de los arts. 1.1 y 23.2 CE, 108 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 98 y 99 en relación con los arts. 110 y concordantes del Reglamento del Parlamento de Andalucía, por la tramitación por el procedimiento de urgencia tanto del anteproyecto como del proyecto de ley. Y en cuanto a los preceptos que han sido impugnados subsidiariamente se alega que los arts. 19.1 a), 21.1 y 2 b) y 22.1 y 2 vulneran la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la legislación básica en materia de medio ambiente, en concreto, el art. 13.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre; los arts. 50 y 53 vulneran, a juicio de los recurrentes, la autonomía local (art. 137 y 140 CE); el art. 137.2 f) sería también contrario a la autonomía local, así como al art. 11.4 a) TRLSRU, incurriendo en una vulneración mediata o indirecta del art. 149.1.23 CE; los arts. 151.1 y 153.1 f) vulnerarían los principios de legalidad, igualdad y no discriminación (arts. 9.3 y 14 CE) así como el de no regresión ambiental (art. 45 CE); la disposición adicional cuarta vulneraría, según la demanda, el art. 132 CE y la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, y, a su través, el art. 149.1.23 CE; finalmente, la demanda aduce que la disposición derogatoria, apartado 2 f) vulnera la legislación básica en materia de medio ambiente así como el principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) y el de no regresión ambiental (art. 45 CE).

El letrado de la Junta de Andalucía plantea, en primer lugar, el incumplimiento por los recurrentes de la carga alegatoria que les resulta exigible y solicita, también con carácter previo, la inadmisión de la alegación relativa a la inconstitucionalidad de la LISTA por defectos en su tramitación parlamentaria, al entender que, en realidad, los recurrentes plantean la contradicción con la Constitución del acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía de 23 de junio de 2021. Subsidiariamente solicita la íntegra desestimación del recurso. Por su parte, el letrado del Parlamento de Andalucía también interesa que el recurso sea desestimado.

2. Cuestiones preliminares: modificaciones sobrevenidas de la norma impugnada, alcance del control de constitucionalidad, cumplimiento de la carga alegatoria y orden de examen de los motivos de impugnación. Antes de examinar los concretos motivos de inconstitucionalidad denunciados en el recurso procede realizar una serie de consideraciones preliminares acerca de (a) las modificaciones sobrevenidas de la norma impugnada, (b) el alcance del control de constitucionalidad que compete realizar a este tribunal, (c) el debido cumplimiento de la carga alegatoria que pesa sobre los recurrentes y (d) el orden de examen de los motivos de impugnación.

a) Durante la pendencia del proceso, la LISTA ha sido reformada por el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre. Esa reforma no se refiere a los preceptos impugnados en este recurso, con la única excepción del art. 50.2 d), en punto a la regulación del contenido del acuerdo de declaración de interés autonómico en relación con las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico, a efectos de incorporar la determinación por el Consejo de Gobierno de «la administración actuante a los efectos de la ejecución». Esta modificación no afecta, sin embargo, a lo debatido en el proceso en el que los recurrentes alegan la vulneración por el art. 50 LISTA de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) a causa de la amplitud e inconcreción con que, a su juicio, define los presupuestos y el objeto de los proyectos y actuaciones que pueden ser declarados de interés autonómico y que prioriza frente al planeamiento municipal, de cuyas determinaciones permite, igualmente, prescindir. Por tanto, a la vista del contenido de la modificación legislativa y de la queja que se ha planteado, es forzoso concluir que el recurso pervive en este punto.

b) En segundo lugar, atendiendo a algunas de las afirmaciones realizadas en la demanda acerca de las finalidades de la ley impugnada, cabe observar que en su adopción «[p]odrán subyacer determinadas concepciones políticas, pero los únicos motivos que este remedio [el recurso de inconstitucionalidad] puede tratar de hacer valer y que este tribunal puede tomar en consideración son los jurídico-constitucionales. Quedan extramuros los juicios de "oportunidad política" (STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4) o sobre la "calidad" de las leyes (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre; 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005, de 21 de diciembre). El recurso de inconstitucionalidad sirve exclusivamente a la "función nomofiláctica o de depuración del ordenamiento jurídico de leyes inconstitucionales encomendada a este tribunal" (SSTC 90/1994, de 17 de marzo, FJ 2; 102/1995, de 26 de junio, FJ 2, y 2/2018, de 11 de enero, FJ 2)» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 2).

También, en este sentido, se invoca por los recurrentes un eventual abuso de la norma por parte de las administraciones competentes en la materia por cuanto, a su entender, permitiría autorizar de forma ilimitada o expansiva actuaciones de la más variada naturaleza en el suelo rústico. Estas apreciaciones han de quedar al margen del enjuiciamiento de este tribunal ya que, como en respuesta a una alegación similar señaló la STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 5 b), citando la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las

leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso" (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)».

c) Conforme a una consolidada doctrina de este tribunal, «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1986, de 15 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13)» (STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 2). Por esta razón, el Tribunal no podrá pronunciarse sobre preceptos que, siendo impugnados, los recurrentes no han hecho, más allá de su mera invocación, ninguna alegación, ni han desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione su constitucionalidad. Del mismo modo, se advertirá, al abordar el enjuiciamiento de los concretos preceptos en cuestión, los casos en los que, recurriéndose formalmente el precepto entero, la impugnación, en realidad, no se extiende a la totalidad del precepto legal, sino que se limita a algunos de sus apartados, párrafos o incisos.

d) Cumple señalar, por último, que los motivos de inconstitucionalidad alegados por los diputados recurrentes se examinarán en el orden en el que se plantean en la demanda, comenzando con la queja general que, en relación con su tramitación parlamentaria, se formula a la LISTA y examinando, en su caso, a continuación, los concretos preceptos que han sido impugnados.

3. Tramitación de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía por el procedimiento de urgencia: desestimación.

Tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia, los recurrentes censuran por inconstitucional el conjunto de la ley por un vicio en el que, a su juicio, se incurrió en la tramitación parlamentaria, en concreto, por haberse tramitado por el procedimiento de urgencia sin que se diera el presupuesto de hecho habilitante para ello. Este vicio habría determinado la vulneración de los arts. 1.1 y 23.2 CE; y, por otro lado, del art. 108 EAAnd, así como de los arts. 98 y 99, en relación con el art. 110 y concordantes, RPA. También se alega que no se ha justificado, ni en la tramitación del anteproyecto ni en la del proyecto de ley, dicha tramitación de urgencia. Todo ello, a juicio de los recurrentes, determina la afectación al derecho de participación política en la tramitación parlamentaria de la iniciativa, al reducir los plazos para la formulación de enmiendas y dificultar la realización de aportaciones que hubieran permitido enriquecer el texto resultante, mejorar su calidad y reflejar en su articulado final un mayor pluralismo político.

El letrado de la Junta de Andalucía, por su parte, considera que los vicios de inconstitucionalidad procedimentales serían imputables no a la ley recurrida sino al acuerdo de la mesa del Parlamento de Andalucía por lo que aduce la inadecuación del recurso de inconstitucionalidad para plantear la alegación de los recurrentes y su falta de legitimación para hacer valer su pretensión, así como, con carácter subsidiario, la inexistencia de la vulneración aducida. El letrado del Parlamento de Andalucía, por su parte, interesa también la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad ya que el acuerdo de tramitar un proyecto o proposición de ley es una decisión de carácter político, que no ha afectado a los derechos de los diputados, dados los datos que aporta, y que no exige motivación.

Atendiendo a una reiterada doctrina constitucional sobre el vicio procedimental que se ha imputado a la ley impugnada, «[l]a declaración de urgencia, adoptada por el órgano competente a propuesta de uno de los sujetos legitimados para ello, es una opción procedimentalmente válida, que *per se* no da lugar a un vicio de inconstitucionalidad del procedimiento legislativo, pues la reducción del tiempo de tramitación de la iniciativa legislativa como consecuencia de aquella declaración "no tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano" (STC 234/2000, FJ 13; doctrina que reitera ATC 9/2012, FJ 4)» [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 d)].

De otra parte, «un vicio de procedimiento solo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario. Dicho esto, debe señalarse a renglón seguido que la decisión de tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia ni es revisable en esta instancia constitucional, al tratarse "de una decisión de mera oportunidad política" (en términos parecidos, ATC 181/2006, de 5 de junio, FJ 4), ni, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, priva a las Cámaras "del ejercicio de su función legislativa"» [STC 136/2011, FJ 10 e)].

Pues bien, en este caso, los recurrentes no han concretado en qué aspectos ni han acreditado que la reducción de los plazos de tramitación haya impedido, obstaculizado o limitado las facultades que a los diputados y a los grupos parlamentarios del Parlamento de Andalucía les corresponden en el procedimiento legislativo, habiendo

resultado afectado el núcleo esencial de su *ius in officium*, ni que como consecuencia de aquella reducción se haya alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara [en este sentido, STC 215/2016, FJ 5 d)]. De contrario, afirma el letrado del Parlamento de Andalucía que el plazo de presentación de enmiendas, que fue acortado de acuerdo con los arts. 99 y 113.1 RPA fue posteriormente ampliado en cuatro días más («Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía», núm. 673, de 4 de octubre de 2021) con lo que el plazo ascendió a doce días siendo de quince el ordinario. Y en dicho plazo se presentaron 768 enmiendas. Tampoco la reducción de plazos impidió la solicitud de comparecencia de agentes sociales (102) y el plazo de redacción de la ponencia fue de diecisiete días, mayor, pues, que el ordinario de quince días.

Debe rechazarse, por tanto, la tacha de inconstitucionalidad planteada contra la totalidad de la norma impugnada.

4. Enjuiciamiento de los concretos preceptos de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía que han sido impugnados: encuadramiento competencial y doctrina constitucional acerca de la inconstitucionalidad mediata o indirecta.

Abordando ya el examen de los concretos preceptos legales que han sido objeto de recurso es necesario realizar dos precisiones iniciales.

a) En muchas ocasiones, los preceptos de la Ley se impugnan por razones relacionadas con la delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por tanto, al plantearse en el presente recurso, siquiera de modo parcial, una controversia con alcance competencial ha de llevarse a cabo el encuadramiento competencial de las cuestiones controvertidas.

La Ley, conforme a su exposición de motivos, se afirma dictada al amparo de las competencias exclusivas de Andalucía en materia de urbanismo, ordenación del territorio y ordenación del litoral, previstas en los apartados 3, 5 y 6 del art. 56 EAAAnd. Atendiendo al contenido de la norma y al tenor de los preceptos impugnados por razones competenciales hemos de apreciar que, efectivamente, la materia competencial en la que se insertan tales preceptos es la relativa bien a urbanismo, bien a ordenación del territorio, materias ambas en las que, como se acaba de señalar, Andalucía ostenta competencias exclusivas. La única excepción a dicho encuadramiento competencial de los preceptos impugnados por esa razón es la de la disposición adicional cuarta LISTA que, dado su contenido, relativo a la «Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico» ha de entenderse dictada al amparo del art. 57 EAAAnd que reconoce a la Comunidad Autónoma «competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, en materia de: [...] b) Vías pecuarias».

Ahora bien, es pertinente recordar acerca de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio que, como matizamos en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5, esta exclusividad competencial «no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [fundamento jurídico 1 B)], relativa a ordenación del territorio», por lo que «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el mencionado sector material». Esto es, «ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)» [STC 61/1997, FJ 6 b)].

Con la finalidad de evitar reiteraciones innecesarias, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la STC 141/2014, de 11 de septiembre, con relación al alcance de los títulos competenciales estatales susceptibles de condicionar las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Por otra parte, también ha sido alegada en algunas ocasiones la vulneración del principio constitucional de autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 CE. En lo que a esto último respecta basta con la remisión al fundamento jurídico 6 de la STC 57/2015, de 18 de marzo, que expone la doctrina constitucional sobre dicho principio de autonomía local.

b) En muchas ocasiones, los recurrentes atribuyen vicios de inconstitucionalidad a diversos preceptos de la Ley planteando un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos básicos dictados en su aplicación (en el mismo sentido, en relación con el medio ambiente, STC 7/2012, de 18 de enero, FJ 3). Según nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primera, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido, material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y, segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Señalado todo lo anterior, podemos ya iniciar el enjuiciamiento que se nos demanda.

5. Régimen jurídico del suelo rústico: examen del art. 19.1 a) LISTA.

Del título I LISTA, relativo al régimen jurídico del suelo, se impugnan los arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); y 22.1 y 2. En este fundamento jurídico resolveremos la impugnación del art. 19.1 a) LISTA y en el siguiente la del art. 21.1 y 2 b) LISTA.

a) El art. 19.1 a), que regula los derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico, dispone:

«1. El contenido urbanístico de la propiedad en suelo rústico comprende los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos, lo que incluye los actos precisos para el desarrollo:

a) De los usos ordinarios que, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, no se encuentren prohibidos por la ordenación territorial y urbanística, quedando sujetos a las limitaciones y requisitos impuestos por la legislación y planificación aplicables por razón de la materia.»

Consideran los diputados recurrentes que el inciso del precepto «no se encuentran prohibidos por la ordenación [...] urbanística» vulnera directamente el principio de seguridad jurídica enunciado por el art. 9.3 CE y la garantía constitucional de la autonomía local que establece el art. 140 CE, al imponer a las entidades locales una determinada técnica planificadora consistente en la determinación de las actividades prohibidas en suelo rústico, así como indirectamente el art. 149.1.23 CE, por contravenir el art. 13.1 TRLSRU. Se cuestiona el establecimiento que hace la norma de la técnica formal de la prohibición municipal para determinar los usos susceptibles de desarrollo en el suelo rústico, al atribuirle una *vis* expansiva de usos y explotaciones incompatibles con los valores ambientales de este tipo de suelo que afectaría, además, al principio de seguridad jurídica, en tanto resultaría inevitable la incertidumbre sobre la normativa aplicable y los intereses jurídicamente tutelados ante los diversos avances técnicos que se fueran produciendo.

Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento andaluz entienden que la regulación ha sido dictada al amparo de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y de régimen local, sin lesionar la autonomía o la potestad planificadora de los municipios. La extensa gama de opciones que establece para la regulación municipal de los usos no permitidos no resulta contraria al principio constitucional de seguridad jurídica, en tanto el enunciado del precepto impugnado cumple con las exigencias de certeza, claridad y no confusión normativa del art. 9.3 CE. También interesan la desestimación del motivo relacionado con la vulneración mediata o indirecta del art. 149.1.23 CE, por incumplimiento de la carga alegatoria.

Ha de apreciarse en primer lugar que los recurrentes no han incumplido la carga alegatoria respecto a la posible infracción del art. 13.1 TRLSRU con la consiguiente inconstitucionalidad mediata del precepto por vulnerar el art. 149.1.23 CE, pues tal queja se presenta relacionada con la vulneración del art. 140 CE.

b) La Ley impugnada señala que «el suelo se clasifica en suelo urbano y suelo rústico», disponiendo que «[l]a clasificación, categoría y las restantes determinaciones de ordenación territorial y urbanística del suelo vinculan los terrenos y las construcciones, edificaciones y equipamientos a los correspondientes destinos y usos, y definen su función social, delimitando el contenido del derecho de propiedad» (arts. 12 y 15.1 LISTA).

Concreta, además, en su art. 14.1, las subcategorías que integran la categoría de suelo rústico, entendidas como las que comprenden los terrenos que se deban incluir en alguna o algunas de las siguientes: «a) Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial. Este suelo incluye los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación, un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico. b) Suelo rústico preservado por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, lo que hace incompatible su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades. c) Suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística, que incluye los terrenos cuya transformación mediante la urbanización se considere, por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, incompatible con la consecución de los fines y objetivos establecidos en dichos instrumentos por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, racionalidad y viabilidad, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, y aquellos que deban ser reservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio. d) Suelo rústico común, que incluye el resto del suelo rústico del término municipal».

Otros preceptos de la Ley hacen referencia a los usos posibles en el suelo rústico. A tal efecto, el impugnado art. 19.1 a) dispone la sujeción de los usos ordinarios no prohibidos por la ordenación territorial y urbanística que vayan a desarrollarse sobre el suelo rústico «a las limitaciones y requisitos impuestos por la legislación y planificación aplicables por razón de la materia», sujeción reiterada en el art. 20 a); y el art. 19.3 exige expresamente, respecto de los suelos rústicos especialmente protegidos y de los preservados, la compatibilidad de los usos previstos con el régimen de protección al que dicho suelo está sometido, por cuanto los usos «quedarán sometidos a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente». Y, por último, las

actuaciones ordinarias en suelo rústico, sin perjuicio del resto de autorizaciones que exija la legislación sectorial y de las excepciones establecidas en la Ley, requerirán de licencia urbanística municipal.

c) Expuesto el marco legal del suelo rústico diseñado por la ley impugnada, examinaremos, en primer lugar, la queja relativa a la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica.

El principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha sido entendido por este tribunal como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De manera que «solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 5; 84/2008, de 21 de julio, FJ 8; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9).

Proyectando esta doctrina sobre el precepto impugnado, y teniendo en cuenta lo que ya se ha expuesto, cabe concluir que su texto no es contrario al principio de seguridad jurídica, entendido como claridad y certeza del Derecho, puesto que su sentido es claro y cierto en el sentido de que viene a establecer que forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad en suelo rústico aquellos actos precisos para el desarrollo de los usos ordinarios legalmente previstos en ese tipo de suelo, siempre que no estén prohibidos por la ordenación territorial y urbanística. No cabe achacar, por tanto, a la nueva regulación, como hacen los recurrentes, la generación de una inevitable «situación de incertidumbre normativa» cada vez que se produzca un avance técnico a causa del «establecimiento de un periodo temporal de inconsistencia sobrevenida en la protección ambiental del territorio municipal», en tanto nada obsta, con la salvedad que se expondrá, a que un municipio pueda proceder, a tenor de su artículo 19.1 a), a prohibir todo uso no expresamente permitido en ejercicio de su potestad planificadora del suelo rústico.

d) Procede examinar ahora la denunciada vulneración del principio de autonomía local.

En lo que ahora interesa, hemos tenido ocasión de indicar que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado a los entes locales, permitiendo la autonomía local configuraciones legales diversas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de «libertad de configuración», pero deben graduar «el alcance o intensidad de la intervención local "en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias"» [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]».

Corresponde a la comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, y en el marco de lo previsto por las normas básicas, concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no. Tales usos ordinarios a los que se refiere el precepto se definen en el art. 21.1 LISTA como «los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo». El desarrollo de tales usos ordinarios, a través de los que se materializan los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos clasificados como suelo rústico, corresponde, entre otros instrumentos, a la planificación urbanística municipal.

En ese contexto, los diputados recurrentes vienen a cuestionar la utilización en la Ley de la técnica de la prohibición municipal expresa, al considerar más adecuada y eficaz la de la especificación local de los usos autorizables en suelo rústico.

Tal queja, con la salvedad que luego se expresará, no puede ser estimada en tanto que la opción que expresan los diputados recurrentes es una de las posibles, pero no la única respetuosa con las exigencias del principio constitucional de autonomía local.

Corresponde al legislador sectorial competente por razón de la materia definir el acervo competencial local en este ámbito y, en este caso, lo hace de tal modo que los ayuntamientos conservan su potestad planificadora y la posibilidad de optar por soluciones diversas al regular los usos ordinarios previamente definidos por el legislador urbanístico, determinando cuáles de ellos son posibles y en qué términos. Dado que el legislador autonómico está legitimado «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)», no cabe sino concluir

que el legislador ha respetado la garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que les hace reconocibles en tanto que dotados de autogobierno (por todas, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), por cuanto se respeta un suficiente margen de decisión en un ámbito de interés municipal preferente como el urbanismo, en particular en relación con la determinación de los usos ordinarios posibles en suelo rústico.

Por otra parte, el hecho de que el planeamiento municipal regule usos prohibidos y no actividades permitidas no va a producir, como parecen sostener los recurrentes, el efecto de permitir usos incompatibles con la protección otorgada por el propio legislador autonómico a determinadas clases de suelo rural, como los suelos rústicos especialmente protegidos y los suelos rústicos preservados, en los que los usos del suelo «quedarán sometidos a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente» (art. 19.3), lo que no es sino un trasunto de los criterios de nuestra doctrina respecto a la regulación estatal en esta materia (STC 42/2018, de 26 de abril, FFJJ 4 y 5, respecto al art. 13.1 TRLSRU). Este precepto impone que «[l]a utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice». El mencionado tipo de suelo se corresponde con la subcategoría autonómica de suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, lo que determina que la utilización de este tipo de terrenos, objeto de protección por la legislación aplicable, comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice, regulación que se fundamenta en los arts. 149.1.23 y 149.1.1 CE (STC 42/2018, FJ 4). Para este tipo de suelo se exige que los usos estén expresamente previstos, para así asegurar su exclusión de los procesos de transformación urbanística debido a los valores a proteger. Por tanto, la proyección de esta doctrina a la clasificación del suelo rústico por la que opta la ley impugnada determina que, para el suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, previsto en el art. 14.1 a) LISTA, no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso en cuestión ha de estar permitido por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia, tal como señala el último inciso del precepto impugnado. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

6. Actuaciones ordinarias derivadas de la propiedad en suelo rústico. Examen del art. 21.1 y 2 b) LISTA.

En relación con las actuaciones ordinarias que incluye el contenido de la propiedad de suelo rústico, se impugna el art. 21.1 y 2 b) LISTA, que dispone:

«1. Son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.

2. Se consideran actuaciones ordinarias:

a) [...]

b) Las edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.»

Entienden los diputados recurrentes que la inclusión, como uso ordinario en este tipo de suelo, de los usos mineros, los vinculados a las energías renovables y actividades mineras y, entre las actuaciones ordinarias, las «edificaciones destinadas a uso residencial» que sean precisas para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se citan expresamente los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, supone una vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, al rebajar el nivel de protección que deriva del art. 13.1 TRLSRU, por cuanto permiten la implantación de dichos usos en cualquier tipo de suelo rural de los previstos en la Ley. El letrado del Gobierno andaluz rechaza tal incompatibilidad por cuanto estima que no existe contradicción alguna entre el precepto estatal y los autonómicos, en la medida en que se limitan a concretar posibles usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, tal como exige la norma básica, y en cualquier caso entiende que cabe una interpretación de los preceptos impugnados que permite su encaje constitucional, en cuanto que tal calificación de uso ordinario sería posible en el suelo rústico común. Para la representación procesal del Parlamento de Andalucía no hay infracción de la norma básica, pues se debe realizar una interpretación sistemática

de la regulación de los usos mineros en el art. 21.1 LISTA con otros preceptos de la ley, sin que se produzca una disminución del nivel mínimo de tutela exigido por el legislador básico ni, por tanto, una contradicción hermenéutica insalvable entre ambas normas.

Debe precisarse que el objeto de impugnación, en este caso, no comprende el entero art. 21.1, sino que se limita a la calificación por el legislador andaluz de ciertos usos como ordinarios del suelo rústico. Estos usos son el minero y los vinculados a las energías renovables y actividades mineras, así como la calificación como actuación ordinaria de la posibilidad de implantar las «edificaciones destinadas a uso residencial» que sean precisas para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico.

a) Examinaremos en primer término la queja relativa a la consideración de uso ordinario en suelo rústico del uso minero y de los vinculados a las energías renovables y actividades mineras, para lo que es necesario (i) aludir, de nuevo, a la regulación de la Ley sobre los tipos de suelos y los usos permitidos; (ii) comprobar el alcance y significado de la norma estatal propuesta como parámetro de la autonómica que ha sido impugnada, el art. 13.1 TRLSRU; y (iii) valorar si, apreciado el carácter básico de la norma estatal, existe una contradicción insalvable por vía interpretativa en relación específicamente con los usos que se han cuestionado.

(i) Ya se ha mencionado que la Ley distingue tres subcategorías de suelo rústico: (a) «suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial», que incluye terrenos que tengan establecido, en la legislación correspondiente, «un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico», (b) «suelo rústico preservado», que puede serlo «por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos», con el objetivo de evitar su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades o «por la ordenación territorial o urbanística» cuya transformación mediante la urbanización se considere incompatible con la consecución de los fines y objetivos establecidos en dichos instrumentos «por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, racionalidad y viabilidad, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, y aquellos que deban ser reservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio» [art. 14.1 a), b) y c)]. En estos dos casos, es el propio planificador el que decide qué ámbitos territoriales han de ser preservados de procesos de transformación urbanística por hallarse en las circunstancias antes descritas. Y, finalmente, a modo de subcategoría residual, se contempla el (c) «suelo rústico común» [art. 14.1 d)], pues son los terrenos que no deben ser adscritos al suelo protegido ni al preservado y, además, son los que pueden ser soporte de los usos ordinarios y extraordinarios propios del medio rural, así como transformados urbanísticamente de conformidad con los criterios del instrumento de ordenación general y con los principios de sostenibilidad y racionalidad.

A la determinación de los usos ordinarios posibles en tales subcategorías de suelo se destina el art. 21.1, que, como se ha expuesto, ha sido impugnado por la consideración de usos ordinarios en el suelo rústico del uso minero y del vinculado a las energías renovables y las actividades mineras.

(ii) El art. 13.1 TRLSRU, norma de contraste del precepto impugnado, tiene tanto formal –disposición final segunda del texto refundido– como materialmente la consideración de básico (SSTC 42/2018, de 26 de abril, FJ 4, y 86/2019, de 20 de junio, FJ 5).

Este precepto estatal dispone, en lo que ahora importa, que la utilización del suelo rural, objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Como recuerda la STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 21, «[a]unque la facultad de edificar es propia del suelo urbanizado o urbano, donde el legislador estatal la ha configurado también como un deber –el deber de edificar en los términos y plazos establecidos por el planeamiento–, esta facultad no está excluida radicalmente de la propiedad del suelo en la situación básica de rural, donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación».

Esta regulación estatal se fundamenta, por un lado, en el artículo 149.1.23 CE, en cuanto entronca con «el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no solo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional» [STC 141/2014, FJ 8 A) a)]. Desde otra perspectiva, ha de considerarse también dictada al amparo del artículo 149.1.1 CE en cuanto que, al exigir, en esos términos, la preservación de este tipo de suelos, delimita negativamente el contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, especialmente en relación con aquellos merecedores de protección específica y se mueve en el plano de las directrices y normas básicas a las que nos referimos en la STC 141/2014. A estos efectos, debe considerarse que esta norma, siquiera desde una vertiente negativa, incluye condiciones básicas en el ámbito del derecho de la propiedad del suelo [STC 141/2014, FJ 5 B)]. Se trata de una regulación que se encuentra dentro de

los márgenes del artículo 149.1.1 CE, en cuanto establece una regla mínima de alcance general a efectos de garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social. Conclusiones ambas que este tribunal había alcanzado respecto del artículo 10.1 a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo de 2008 en la STC 141/2014, FJ 8 A) a).

Por otra parte, como ya señaló la STC 86/2019, FJ 8, «la regulación de los usos en el suelo rústico, su carácter ordinario o no, y su intensidad, es competencia del legislador autonómico, respetando, en todo caso, los criterios básicos establecidos por el legislador estatal. En este caso, el criterio relevante para considerar los usos cuestionados como "ordinarios" es la apreciación de su vinculación al suelo rústico –uso conforme a su naturaleza– y a una explotación racional de los recursos naturales (ex art. 13.1 TRLSRU)».

A este respecto, también recuerda la STC 42/2018, FJ 4, en relación con el art. 13.1 TRLSRU, que «[l]a norma estatal contiene dos criterios que resultan aquí relevantes. El primero, la necesidad de que la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos está condicionada siempre a la preservación de dichos valores, y el segundo, que los actos de alteración del estado natural de los terrenos han de estar expresamente autorizados por la legislación autonómica. Así pues, los usos posibles del suelo rural que esté sometido a un régimen especial de protección quedan, en todo caso, condicionados a la preservación de los valores que justifican su protección. Condicionamiento que, lógicamente, se extiende a las decisiones que eventualmente pueda adoptar el legislador autonómico en lo que respecta a la transformación de ese suelo que, en todo caso y con tal limitación, han de ser fijadas expresamente por dicha legislación».

(iii) Señalado todo lo anterior, es de apreciar que se plantea aquí un problema relacionado con el examinado en la STC 86/2019, FJ 8, respecto a la calificación como ordinarios de determinados usos de suelo previstos en la Ley del Parlamento de Canarias 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, y la proyección de dicha calificación sobre determinadas categorías de suelo rural de las también previstas por el legislador autonómico.

En lo que ahora importa, allí señalamos que «[n]ada se opone a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como suelo rústico de protección hidrológica, minera o de infraestructuras, e incluso como suelo rústico común ordinario, los usos extractivo y de infraestructuras tengan carácter de "ordinarios". Cuestión distinta será que la intensidad o el desarrollo de esos usos respondan a una explotación racional de los recursos naturales que no ponga en peligro el valor ínsito a todo suelo rústico. En todo caso, existen, como es sabido, mecanismos para controlar el eventual impacto ambiental de estas actividades o usos; todo ello sin perjuicio de los criterios específicos previstos para estas categorías en la propia legislación canaria (arts. 67, 70 y 71 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). La implantación de los usos extractivo y de infraestructuras no puede, sin embargo, reputarse de "ordinaria" en las restantes categorías de suelo rústico, por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza.

Así interpretados, los incisos "extractivo" y "de infraestructuras" del artículo 59.1, así como los apartados 3 y 4 del mismo precepto que los definen, no incurren en contradicción alguna con la legislación básica estatal, por lo que se ha de desestimar la impugnación. Esta interpretación será llevada al fallo».

Siendo esta la doctrina constitucional es forzoso que, con las necesarias adaptaciones derivadas de la distinta clasificación del suelo rústico que ha hecho el legislador andaluz, lleguemos a una conclusión similar.

De esta suerte, no hay objeción a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como «suelo rústico común» del art. 14.1 d) LISTA, los usos mineros y vinculados a las energías renovables tengan carácter de «ordinarios», sin perjuicio de la aplicación de los mecanismos para controlar el eventual impacto ambiental de estas actividades o usos y de la aplicación de los criterios específicos previstos en la propia legislación andaluza (arts. 19, 20 y 21 LISTA) para evitar que la implantación del uso en cuestión produzca la transformación de la naturaleza rústica de los terrenos (lo que sucede cuando la implantación de un concreto uso «provoca la pérdida irreversible de su capacidad vegetativa, de manera que esta no puede restaurarse al finalizar la actividad que se desarrolla» según el art. 27.4 del Reglamento general de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre). Y sin perjuicio también de advertir que el hecho de que tales usos deban ubicarse en suelo rural no hace que, necesariamente, se trate de un uso vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, lo que habrá de valorarse en cada caso. En otras palabras, en este tipo de suelo los usos serán permitidos y calificados como «ordinarios» en tanto no se ponga en riesgo el objetivo último de preservar los valores del suelo rústico.

Distinta es la conclusión, sin embargo, respecto a las restantes subcategorías de suelo rústico, pues en ese caso su calificación como suelo rústico responde a la necesidad de que cuente con una protección específica, protección que se vería enervada por la calificación como ordinarios de tales usos, calificación incompatible con la excepcionalidad e intensidad que los usos mineros y los vinculados a energías renovables representan desde la perspectiva de preservar los valores inherentes al suelo de esta naturaleza que le han hecho merecedor de una protección específica. De ahí que tales usos deban ser excluidos de su calificación como ordinarios en las restantes subcategorías de suelo rústico [en un sentido similar, STC 86/2019, FJ 8 B) a)], sin perjuicio de que, en el resto de

suelos rústicos de las letras a), b) y c) del art. 14.1 LISTA, esos usos y actividades pudieran acogerse al régimen de las actuaciones «extraordinarias» del art. 22 LISTA y al resto de condiciones impuestas por el ordenamiento.

Así interpretados, en el sentido de que se trata de usos ordinarios del suelo rústico que son posibles en los terrenos calificados como «suelo rústico común», los términos «mineros», «energías renovables» y «actividades mineras» del art. 21.1 LISTA no incurrir en contradicción alguna con la legislación básica. Esta interpretación será llevada al fallo.

b) Examinaremos ahora la impugnación del art. 21.2 b) LISTA que considera actuación ordinaria en el suelo rústico «[l]as edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente».

La queja de los diputados recurrentes, centrada en la infracción genérica del art. 13.1 TRLSRU, se vincula con el reconocimiento por la norma autonómica de usos residenciales o alojativos que, pudiendo ser necesarios para los usos ordinarios agrícolas, en ningún caso encontrarían justificación para su implantación en tanto «por su propia naturaleza requieren de unos servicios urbanos que no pueden obtenerse en los mismos, salvo que ello supusiera la total urbanización de estos territorios», lo que, a su entender, tiene tal potencial expansivo que convierte la excepción en regla general y contraviene la doctrina constitucional que rechaza la posibilidad de establecer usos en suelo rústico que funcionalmente deban ser implantados en suelo urbano. El letrado del Parlamento de Andalucía ha negado la vulneración denunciada estimando que tales edificaciones son las necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios en suelo rústico y se hallan vinculadas a tales usos, siendo el recurso preventivo en este punto, por cuanto estas actuaciones quedan sometidas también a requisitos reglamentarios que concretaran la opción tomada por el legislador autonómico. La representación procesal de la Junta de Andalucía también interesa la desestimación del recurso señalando que la queja no se encuentra mínimamente argumentada.

Hay que precisar que, aunque se afirma en la demanda la infracción de los derechos inviolables inherentes a la dignidad de la persona, del libre desarrollo de su personalidad y de la prohibición de discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social (arts. 10 y 14 CE), no se invoca como motivo autónomo ni, como ya se advirtió, se cumple con la exigida carga argumental, constituyendo una queja que ha de quedar fuera de nuestro enjuiciamiento al ser meramente formal e instrumental de la alegada vulneración mediata del art. 149.1.23 CE.

Respecto a esto último debemos partir de los criterios que señala la doctrina constitucional que ha indicado que la preservación del suelo rural de la urbanización es una norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística [STC 141/2014, FJ 8 A)]. Por otra parte, la STC 86/2019, FJ 8 A), señala respecto a los usos previstos en el art. 13.1 TRLSRU que «i) la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural –donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial–. «Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación» (STC 143/2017, FJ 21); y ii) corresponde, en este caso, a la comunidad autónoma la regulación de los usos en el suelo rural, la cual «no habrá de limitarse a la fijación de los "límites" de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos» (STC 164/2001, FJ 31). En conclusión, el hecho de que un concreto tipo de actividad o uso –y por extensión las construcciones o instalaciones vinculadas– no figure entre los previstos expresamente en el artículo 13.1 TRLSRU no implica, necesariamente, la imposibilidad de que sea calificado de «uso ordinario» o primario del suelo rural, pues su regulación concreta corresponderá, entre otros, al legislador urbanístico autonómico. Estamos, pues, ante un listado de usos ordinarios no exhaustivo, pues junto a los mencionados de forma expresa, cabe «cualquier otro» uso siempre que esté vinculado «a la utilización racional de los recursos naturales». Igualmente, cabe la autorización de «usos excepcionales», por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, siempre «que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural»».

Atendiendo a lo anteriormente expuesto debemos analizar ahora si el impugnado art. 21.2 b) LISTA entra en una insalvable contradicción con el art. 13.1 TRLSRU que sería determinante de su inconstitucionalidad. Para ello se ha de partir de la consideración de que la posibilidad de edificaciones en suelo rural no está impedida por el legislador estatal, si bien, de esa misma norma estatal, también deriva la exigencia de dos criterios, a los que alude la STC 86/2019, FJ 4 b), que han de ser respetados por el legislador autonómico. Tales criterios son la vinculación al medio rural, de suerte que se trate de un uso del suelo rural conforme a su naturaleza, y que se evite una disminución del nivel de protección medioambiental exigido por el legislador básico estatal, en el sentido de que se vincule a una explotación racional de los recursos naturales

Siendo tales los criterios de la legislación estatal, puede concluirse que la norma autonómica se mueve en el margen que aquella le otorga.

En primer lugar, en ningún caso autoriza la urbanización del suelo rústico, por cuanto la urbanización supone un proceso de transformación del suelo, de conformidad con las actuaciones previstas en el art. 7 TRLSRU, que

aquí no se produce. El suelo rústico continúa con esa concepción y en ese estado sirve de soporte a la implantación de edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios en este tipo de suelo en los términos de la ley impugnada.

En segundo término, ya hemos indicado que la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo rústico, en los términos previstos por la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial. De ahí que la cuestión se traslade al examen de las garantías que el legislador autonómico ha previsto para asegurar que se cumpla la finalidad de la norma básica, tanto en cuanto a la vinculación de los usos con el carácter rústico del suelo como para asegurar la preservación de sus valores.

La Ley incorpora varias determinaciones de ese carácter. Así, el art. 6.2 b), aplicable a cualquier clase y uso del suelo, prescribe que «[l]as construcciones, edificaciones o instalaciones deberán ser adecuadas y proporcionadas al uso al que se destinen y presentar características constructivas, tipológicas y estéticas adecuadas para su integración en el entorno donde se ubican, especialmente cuando se sitúen en espacios naturales protegidos o en el entorno de bienes del patrimonio histórico». Por otra parte, conforme al art. 20 LISTA, las actuaciones en suelo rústico «[d]eberán ser compatibles con el régimen del suelo rústico, con la ordenación territorial y urbanística, y la legislación y planificación sectorial que resulte de aplicación»; no podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos, evitando generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo y «quedarán vinculadas al uso que justifica su implantación, debiendo ser proporcionadas a dicho uso, adecuadas al entorno rural donde se ubican, además de considerar su integración paisajística y optimizar el patrimonio ya edificado». Tales actuaciones, entre las que se incluyen las aquí cuestionadas, no pueden suponer la transformación de la naturaleza rústica del suelo y han de valorar «las alternativas para su localización sobre el rústico atendiendo a los criterios de: menor impacto sobre el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio histórico; funcionalidad y eficiencia; menor coste de ejecución y mantenimiento», en los términos del art. 21 LISTA, que también exige la licencia urbanística municipal y el resto de autorizaciones que exija la legislación sectorial.

Muchas de estas determinaciones han sido desarrolladas reglamentariamente a los efectos de la emisión de dicha licencia. Así, por lo que ahora interesa, el Reglamento general de la Ley, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, regula esta cuestión en su art. 29, en el que fija determinadas condiciones de implantación para las edificaciones de uso residencial necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios y para las edificaciones residenciales en explotaciones agrícolas destinadas al alojamiento de personas que desarrollan trabajos por temporada. A las primeras les exige una localización necesaria en una finca destinada a la explotación agrícola, ganadera, forestal o de otros recursos naturales. Actividad que constituye una unidad técnica, económica y empresarial o forma parte de un conjunto integrado de unidades bajo la forma de grupo de empresas, cooperativas u otras formas de gestión empresarial de similar naturaleza; que la ejecución de la vivienda sea una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la explotación y que el destino de la vivienda sea la residencia habitual de sus ocupantes, justificada en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control necesarias para el desarrollo de las actividades de la explotación. Además de las condiciones anteriores, las edificaciones residenciales en explotaciones agrícolas destinadas al alojamiento de personas que desarrollan trabajos por temporada han de cumplir las siguientes: acreditar la necesidad del alojamiento en base a los ciclos agrícolas, al volumen de producción y a la imposibilidad de atender la demanda prevista en las edificaciones existentes en la explotación; tener carácter de alojamiento transitorio al servicio de la explotación agrícola que justifica su implantación y condicionado a la inexistencia de solares dotacionales en suelo urbano donde sea compatible el uso de alojamiento de naturaleza rotatoria.

Finalmente, en tercer lugar, tampoco ha quedado demostrado que la norma, en sí misma, vaya a producir los efectos en los que los recurrentes denuncian, «la total urbanización de estos territorios», pues se vincula más a las consecuencias de la aplicación del precepto que al precepto en sí. La vulneración que se denuncia no puede atribuirse directamente a la dicción del precepto, sino a su eventual aplicación en concretos supuestos de hecho, lo que es ajeno a un proceso de control abstracto como el recurso de inconstitucionalidad, con independencia de que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que la aplicación de esta norma pudiera dar lugar sea la jurisdicción contencioso-administrativa (en el mismo sentido, ATC 251/2009, de 13 de octubre, FJ 6).

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del art. 21.2 b) LISTA.

7. Actuaciones extraordinarias en suelo rústico. Impugnación de los arts. 22.1 y 22.2 de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

En relación con la definición de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico reguladas en el capítulo III del título I, se impugnan los apartados 1 y 2 del art. 22 LISTA, que disponen:

«1. En suelo rústico, en municipios que cuenten con instrumento de ordenación urbanística general o en ausencia de este, podrán implantarse con carácter extraordinario y siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística, y respeten el régimen de protección que, en su caso, les sea de aplicación, usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo

del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano.

2. Las actuaciones podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios para su desarrollo. Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas.

En los términos que se establezcan reglamentariamente podrán autorizarse viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 20 ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico.»

A) El apartado primero del precepto vulnera, según los diputados recurrentes, los arts. 9.3 y 140 CE por idénticas razones a las expuestas en relación con la impugnación del art. 19.1 a) LISTA. Sostienen que la opción por la técnica formal de la prohibición de actuaciones extraordinarias a implantar en suelos rústicos contraviene el principio de seguridad jurídica y la garantía constitucional de la autonomía local, en tanto «con ello el legislador no tuvo otra finalidad que la de desregular la protección del suelo rústico, generando así inconsistencias normativas que puedan ser aprovechadas por el mercado para ampliar las actuaciones posibles en estos suelos. Incluso en contra de la voluntad manifestada por el planificador urbanístico en los planes de ordenación municipales». Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento andaluz entienden que la regulación ha sido dictada al amparo de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y de régimen local, sin lesionar la autonomía de los municipios, y sostienen la ausencia de argumentación suficiente en la demanda respecto a una eventual vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica.

Hemos señalado ya anteriormente que quedan extramuros del recurso de inconstitucionalidad los juicios de oportunidad política o sobre la calidad de las leyes, sin que la mera posibilidad de un uso torticero de las normas pueda ser motivo bastante en sí misma para declarar su inconstitucionalidad y sin que el Tribunal pueda pronunciarse sobre preceptos que, siendo impugnados, los recurrentes no han hecho, más allá de su mera invocación, ninguna alegación, ni han desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione su constitucionalidad.

Este es el caso de la alegada contradicción del art. 22.1 LISTA con el art. 9.3 CE.

El art. 22 regula las actuaciones extraordinarias en suelo rústico estableciendo una serie de condiciones para que puedan llevarse a cabo este tipo de actuaciones en esa clase de suelo. Lo que vienen a cuestionar de nuevo los recurrentes, en la misma línea argumental de su impugnación del art. 19.1 a), es la utilización de la técnica de la prohibición municipal expresa, al considerar más adecuada y eficaz la de la especificación local de los usos autorizables en suelo rústico. Conforme a lo expuesto, ya en relación con la regulación de los usos ordinarios admitidos en suelo rústico, al que debemos asimismo remitirnos, con la opción efectuada por el legislador andaluz en el art. 22.1 LISTA no está en entredicho ni se vulnera el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de un ámbito de interés municipal preferente, cual es el urbanismo.

En este caso, esta conclusión se ve reforzada por dos consideraciones.

La primera es que, como resalta el letrado de la Junta de Andalucía, y resulta también de la regulación impugnada, estas actuaciones extraordinarias en suelo rústico han de cumplir tres condiciones: no estar prohibidas por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística; respetar el régimen de protección que sea de aplicación según la tipología de suelo rústico de que se trate y que esos usos y actuaciones de interés público o social, bien contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, bien hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano.

La segunda es que, conforme al art. 22.3 LISTA, las actuaciones extraordinarias requieren de una autorización del ayuntamiento, previa a la también preceptiva licencia municipal, que cualifique los terrenos donde pretendan implantarse, con lo que difícilmente puede apreciarse vulneración de la autonomía local por cuanto la propia tramitación de las actuaciones extraordinarias garantiza la intervención local en el doble sentido que se acaba de exponer.

Consecuentemente, debe descartarse que el art. 22.1 LISTA vulnere la autonomía local (art. 140 CE).

B) De otro lado, la regulación por el art. 22.2 LISTA de las actuaciones extraordinarias de posible implantación en suelo rústico rebaja, a juicio de los diputados recurrentes, el nivel de protección ex art. 149.1.23 CE, infringiendo el art. 13.1 TRLSRU por la amplitud de las actuaciones allí previstas en cualquier subcategoría de suelo rústico, lo que pone en riesgo el suelo rústico protegido y el preservado, así como por permitir la implantación de edificaciones destinadas a uso residencial, e incluso viviendas unifamiliares aisladas, lo que no puede cohonestarse, según los recurrentes, con «la ordenación y el desarrollo del medio rural» a que alude el propio precepto estatal. El representante procesal del Gobierno andaluz sostiene que el precepto impugnado encaja sin dificultad en las exigencias de la legislación básica, resultando plenamente conforme con el art. 13.1 TRLSRU. El letrado del Parlamento rechaza, igualmente, la impugnación sobre la premisa de que, leído en su integridad, el precepto recurrido respeta las bases en la materia, sin que exista contradicción entre el régimen previsto por la norma autonómica y el art. 13.1 TRLSRU.

a) Ya hemos señalado que el art. 13.1 TRLSRU es formalmente básico y fija, desde una perspectiva material, una norma mínima de protección ambiental, además de establecer condiciones básicas en el ejercicio del derecho de la propiedad. En lo que ahora importa el art. 13.1 TRLSRU dispone que las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, pudiendo destinarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, a cualquier otro uso vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Y también dispone la necesidad de que la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos está condicionada siempre a la preservación de dichos valores, y que los actos de alteración del estado natural de los terrenos han de estar expresamente autorizados por la legislación autonómica. Finalmente, también permite que «[c]on carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

Es patente, por tanto, que el art. 13.1 TRLSRU no regula los usos posibles del suelo rústico, cuestión que corresponde determinar al legislador autonómico competente por razón de la materia, lo que es conforme con la doctrina constitucional que ya ha declarado que, al amparo de estos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzarlo mediante directrices y normas básicas que estas han de respetar. Dentro de esos parámetros, corresponde a las comunidades autónomas optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4].

En relación con los usos previstos en el precepto básico para el suelo rústico, hemos destacado ya que la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo en situación básica rural –donde pueden haber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a esta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial– (STC 143/2017, FJ 21) y que la regulación autonómica de los usos en el suelo rural «no habrá de limitarse a la fijación de los "límites" de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos» (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 31). Debemos recordar que, partiendo de que el legislador estatal reconoce su singularidad y condiciona el ejercicio de las facultades que integran el derecho de propiedad sobre este tipo de suelo, corresponderá al legislador autonómico: (i) concretar su clasificación y categorización; (ii) definir y delimitar los usos a que cabe dedicar el suelo rústico, vinculados «a la utilización racional de los recursos naturales»; (iii) determinar las condiciones que podrán legitimar con carácter excepcional y por su interés inherente ciertos actos y usos específicos de carácter extraordinario sobre este tipo de suelo «que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural», en términos del art. 13.1 TRLSRU.

La norma estatal no determina cuál sea el interés público o social, la contribución a la ordenación y el desarrollo rural o la necesidad de emplazamiento en el medio rural, que es lo propio de los usos extraordinarios en suelo rústico, sino que se limita a prever determinadas notas de tales actuaciones tales como su carácter excepcional, siempre vinculado a la utilización racional de los recursos naturales; su legitimación «por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística» y la exigencia de que «contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural». A este respecto ya determinó la STC 164/2001, FJ 32, que «más allá de las condiciones básicas mencionadas, a cada comunidad autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización [a lo que se refiere el art. 20.1, párrafo 2, LRSV (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones)] como qué actuaciones son de interés público».

Conforme a la doctrina constitucional expuesta, debe entenderse que el legislador andaluz, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y recurriendo a la tradicional técnica de clasificación, define los usos y actuaciones de interés público o social que pueden implantarse con carácter extraordinario en suelo rústico. Así, el art. 22.2 de la Ley detalla y delimita el posible objeto de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico –«podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos»–, limitándolos, no obstante, a los «necesarios para su desarrollo» y exigiendo en todo caso el respeto al régimen de protección que, en su caso, sea de aplicación en función del tipo de suelo de que se trate.

Aunque la facultad de edificar es propia de otras clases de suelo, en las que el legislador estatal la ha configurado también como un deber –el deber de edificar en los términos y plazos establecidos por el planeamiento–, esta facultad no está excluida *a radice* de la propiedad del suelo rural siempre que se respete su régimen de protección específico. En esta situación pueden haber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria, como otros usos no vinculados a esta. De este modo, la voluntad de permitir actuaciones extraordinarias en el suelo rústico corresponde a la legislación urbanística, de indiscutible competencia autonómica, respetando en todo caso las condiciones básicas establecidas por el Estado, como son la preservación del suelo de la urbanización y la garantía de la utilización racional de los recursos naturales, extremos que no se ven cuestionados por la

enumeración de las actuaciones extraordinarias que son posibles en suelo rústico. Son aquellas promovidas por las administraciones públicas en ejercicio de sus competencias, las establecidas en los instrumentos de ordenación territorial y las declaradas de interés autonómico, así como las declaradas de interés público o social mediante acuerdo municipal (art. 30 del Reglamento general de la Ley). Además, ya ha quedado señalado que, conforme al art. 19.3 LISTA, en los suelos rústicos especialmente protegidos y en los suelos rústicos preservados, todo tipo de usos queda sometido a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente, prevaleciendo las determinaciones de los planes de ordenación de recursos naturales sobre el resto de instrumentos de ordenación conforme a la legislación básica estatal.

b) Un examen separado merece tanto la posible admisión en suelo rústico de edificaciones destinadas a uso residencial como la autorización de viviendas unifamiliares en suelo rústico, previstas respectivamente en el inciso final del primer párrafo del art. 22.2 LISTA y en el segundo párrafo del mismo precepto.

(i) Respecto a las edificaciones destinadas a suelo residencial, el art. 22.2 LISTA las permite con las condiciones siguientes: que se vinculen a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico y que se garantice la proporcionalidad y vinculación entre ambas. Dicha regulación ha de contrastarse con lo dispuesto en el art. 13.1 TRLSRU y dicho contraste conduce a concluir que no se ajusta a los criterios fijados por el legislador básico.

El precepto permite que, al amparo de una excepcionalidad de uso de suelo rural para «la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo», se haga posible un uso residencial al margen del proceso de urbanización. Uso residencial que no se vincula directamente con las finalidades predicables de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, sino, más precisamente, con la mera existencia de la actuación. Es evidente que el hecho de que una determinada actuación, sea de interés público o social, contribuya a la ordenación y el desarrollo rurales, o haya de emplazarse en el medio rural, no significa que esas mismas notas caractericen también a un uso residencial que pretende vincularse a aquella sin ser el propio de este clase de suelo y que puede permitir un remedo de transformación urbanística vinculado a las actuaciones extraordinarias en suelo rural, pero sin que se garantice que ese uso residencial comparta la finalidad que ha motivado la actuación extraordinaria en suelo rústico. Cabe recordar ahora que el legislador estatal ha dispuesto que las instalaciones o construcciones se vinculen directamente con el medio rural y no que sirvan, por vía indirecta, para su transformación. Así, la protección de los valores ambientales que es propia de la norma estatal y que hace que «los usos serán permitidos en tanto no se ponga en riesgo el objetivo último de preservar los valores del suelo rústico» [STC 86/2019, FJ 8 B)], no se ve asegurada por la autonómica que examinamos, por cuanto no es suficiente la referencia legal a conceptos indeterminados, como la vinculación, tal como acabamos de exponer, o la proporcionalidad, respecto de la que el precepto no proporciona criterio alguno. Y esa indeterminación, que cuestiona el cumplimiento de los criterios medioambientales de la norma estatal y la preservación de los valores de todo suelo rústico, no se salva con la regulación reglamentaria que pretende desarrollar esta previsión. La fijación de condiciones de implantación, prevista en el art. 30 del Reglamento general de la Ley, si bien limita la autorización a una vivienda por actuación «cuando sea necesaria para su desarrollo económico y se justifique en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control», permite que esa regla general no se siga en todo caso pues habilita también que se autorice «un número mayor» y lo desvincula de las anteriores finalidades de esa única vivienda al disponer que será «para las actuaciones que motiven una necesidad diferente».

Por tanto, la excepcionalidad de la situación regulada desde la perspectiva medioambiental que es la propia de la norma básica, en relación con la imposibilidad de permitir desarrollos urbanos en suelo rústico, ha de llevarnos a concluir la inconstitucionalidad del inciso «Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas» del art. 22.2 LISTA, por cuanto la insuficiencia de las garantías previstas por el legislador autonómico para evitar un uso del suelo rústico incompatible con sus valores implica el incumplimiento de la vinculación al medio rural dispuesta por el legislador básico y una disminución del nivel de protección medioambiental exigido por aquel.

(ii) El segundo párrafo del art. 22.2 LISTA permite, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la autorización de viviendas unifamiliares aisladas sin vinculación concreta a usos ordinarios ni extraordinarios en esta clase de suelo. Posibilidad condicionada a que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 20, ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico y se cumplan también los criterios fijados reglamentariamente.

A diferencia del caso anterior, aquí no se vulnera la normativa básica pues, por un lado, se incluye la prohibición legal expresa de formación de nuevos asentamientos y, por otro, se determina la imposibilidad de impedir el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, extremos ambos desarrollados reglamentariamente en los arts. 24 y 31 del Reglamento general de la Ley. De ambos deriva que no exista aquí el riesgo de incumplir las finalidades de la norma básica, por cuanto se excluye cualquier posibilidad de urbanización y tampoco se impide el uso del suelo rural, conforme a sus valores a proteger. A lo que se añade la regulación de las normas de aplicación directa del art. 6.2 LISTA, en punto a los requisitos que ha de cumplir toda construcción o edificación, en especial la

exigencia de que «deberán ser adecuadas y proporcionadas al uso al que se destinen y presentar características constructivas, tipológicas y estéticas adecuadas para su integración en el entorno donde se ubican» [letra b)].

Por lo demás, es de apreciar la numerosa normativa autonómica que regula esta cuestión, sin que haya sido controvertida por los motivos que ahora alegan los diputados recurrentes; así, sin ánimo de exhaustividad, art. 211 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio; art. 34.2 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio; art. 54.1.2 f) del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero; art. 52 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja; art. 124 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril; art. 116 del texto refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio; art. 50.2 d) de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria; art. 67.4 e) de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura; y art. 25 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Illes Balears.

Por todo lo expuesto, ha de declararse la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas» del art. 22.2 LISTA, desestimando los restantes motivos de impugnación dirigidos contra este precepto.

8. Impugnación del artículo 50 de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía relativo a las declaraciones de interés autonómico.

Del título III, cuyo objeto es el régimen jurídico de la ordenación territorial, se impugnan los arts. 50 y 53 LISTA. Examinaremos ambos preceptos separadamente, comenzando por el art. 50 LISTA.

Antes de la modificación del apartado 2 d) del art. 50 por el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 11/2022, de 29 de noviembre, el art. 50 LISTA, relativo a la declaración de interés autonómico en Andalucía, establecía en su redacción original, que es la impugnada, lo siguiente:

«1. El Consejo de Gobierno podrá declarar de interés autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía:

a) Las actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial. Estas actuaciones podrán ejecutarse mediante la colaboración público-privada.

b) Las actividades de intervención singular, de carácter público, relativas a los ámbitos sectoriales que tengan incidencia supralocal, en los términos establecidos en esta Ley.

c) Las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía, conforme a su normativa específica.

2. La declaración de interés autonómico se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La propuesta de la declaración corresponderá a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la consejería competente en razón a la actuación. En el caso de inversiones empresariales, previa declaración de interés estratégico de la actuación por el órgano competente, conforme a su normativa específica.

b) Para la declaración se aportará estudio previo, anteproyecto u otro documento de análogo alcance, a los que se acompañará memoria justificativa en la que se acredite su especial relevancia para el desarrollo social, territorial y económico de Andalucía.

En caso de que la actuación suponga la innovación del planeamiento urbanístico del municipio o municipios afectados, se aportará la documentación necesaria para justificar su viabilidad urbanística.

c) La declaración requerirá de información pública por plazo no inferior a un mes, así como de audiencia a las administraciones públicas gestoras de intereses públicos afectados, a las que se requerirán los informes o pronunciamientos preceptivos. Cuando deban emitirse por órganos pertenecientes a la Comunidad Autónoma, los plazos de emisión quedarán reducidos a la mitad. Simultáneamente se acordará su remisión al ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la actuación para consulta y concertación de sus contenidos por plazo no inferior a dos meses. Transcurrido dicho plazo, la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo podrá proseguir con la propuesta, previos informes justificativos de la falta de acuerdo.

d) En el acuerdo de declaración de interés autonómico, el Consejo de Gobierno determinará su alcance y las condiciones para su desarrollo.

En el acuerdo se podrán adoptar cuantas medidas se precisen para la construcción y explotación de las obras de titularidad pública por la administración de la Junta de Andalucía o, en su caso, mediante la intervención de sus empresas públicas.

Para las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico, el Consejo de Gobierno establecerá, además, las obligaciones que deberá asumir la persona promotora de la actuación o inversión objeto de la declaración.

3. Lo previsto en los apartados anteriores no se aplicará en aquellos supuestos en los que la legislación sectorial de aplicación contenga normas específicas sobre la declaración de interés autonómico de determinadas obras de titularidad pública, así como en aquellos casos en los que la declaración esté regulada con tal carácter en los planes de ordenación del territorio o en los planes con incidencia territorial o que deban llevarse a cabo en el marco del apartado 3 b) del artículo 9.

4. La declaración de interés autonómico legitima directamente el desarrollo y ejecución de la actuación y, en consecuencia:

a) Afectará y comprenderá todas las obras correspondientes a las actuaciones objeto de la declaración.

b) Implica la modificación directa de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional cuando sus determinaciones supongan una alteración de dichos planes.

c) Sin perjuicio de sus efectos directos, según lo dispuesto en los apartados siguientes, sus determinaciones vincularán directamente al instrumento de ordenación urbanística municipal o de los municipios afectados, que deberán incorporarlas mediante su innovación.

5. La aprobación por la administración de la Junta de Andalucía de los estudios, planes y proyectos necesarios para el desarrollo y ejecución de las actuaciones objeto de la declaración de interés autonómico, incluidos, en su caso, los proyectos de actuación autonómicos, tendrá, de acuerdo con su alcance concreto, los siguientes efectos, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación:

a) En actuaciones de carácter público, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y adquisición de derechos necesarios para la ejecución de la actuación y para su conexión a las redes generales. Todo ello sin perjuicio de que la ejecución urbanística de las mismas se pueda llevar a cabo mediante otras formas de gestión previstas en esta Ley.

En las actuaciones de carácter privado, llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las conexiones a las redes generales.

b) En actuaciones de carácter público, la construcción y puesta en funcionamiento de las obras no estarán sujetas a licencias ni a actos de control preventivo municipal.

En consecuencia, la declaración legitimará inmediatamente la ejecución de las actuaciones de carácter público, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que requiera desarrollo urbanístico mediante proyecto de actuación autonómico, debiendo garantizarse en el procedimiento la participación del municipio.

c) En el caso de actuaciones de carácter privado, previo ejercicio del correspondiente acto de intervención o de posterior control municipal, la declaración legitimará inmediatamente su ejecución, siendo sus determinaciones directamente aplicables, salvo que se requiera desarrollo urbanístico mediante proyecto de actuación autonómico.

Los plazos para el otorgamiento de las licencias y autorizaciones, o en su caso declaraciones responsables, que resulten preceptivas para la ejecución y puesta en funcionamiento de las actuaciones quedarán reducidos a la mitad.

6. El incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la declaración de interés autonómico para las actuaciones de carácter privado determinará, previa tramitación del oportuno expediente, su revocación por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades en que se hubiera podido incurrir de acuerdo con la normativa que sea de aplicación.»

Los recurrentes alegan la vulneración por este precepto de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) a causa de la inconcreción con que, a su juicio, se definen los proyectos y actuaciones que pueden ser declarados de interés autonómico y que se priorizan frente al planeamiento municipal. Sostienen que se trata de un caso similar al de la ya citada STC 86/2019 en relación con los proyectos de interés insular o autonómico previstos en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. El letrado del Gobierno andaluz rechaza la indeterminación del art. 50 LISTA, al entender que distingue con nitidez, si bien empleando conceptos jurídicos indeterminados, tres categorías perfectamente identificables y acotadas susceptibles de ser declaradas de interés autonómico al margen de la clasificación y calificación del suelo afectado, por lo que no comparte que se produzca vulneración alguna del principio de autonomía local. La argumentación es seguida, en lo sustancial, por el representante del Parlamento andaluz, añadiendo que el artículo impugnado exige que todas las actuaciones, inversiones o actividades susceptibles de ser declaradas de interés autonómico tengan incidencia territorial supralocal, quedando salvaguardada la intervención de la administración local y la tutela de sus intereses propios.

Ya hemos advertido que durante la pendencia del proceso el apartado 2 d) del art. 50 LISTA ha sido modificado por el artículo único, apartado tercero del Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, si bien también hemos expuesto que dicha modificación no ha afectado en realidad a la impugnación del art. 50, que pervive en los mismos términos en los que fue formulada.

Aunque formalmente se recurre el art. 50 LISTA en su totalidad, la impugnación se limita, en realidad, a lo que se considera una indeterminada enumeración de los supuestos en los que es posible tal declaración y los efectos que la misma produce sobre el planeamiento municipal, en términos similares a los que llevaron a este tribunal a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» del artículo 123.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, en la STC 86/2019.

La STC 86/2019 declaró, en su FJ 10 c), la inconstitucionalidad del inciso que acabamos de mencionar porque producía el efecto de priorizar proyectos de interés insular o autonómico que tenían por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas, pero que eran definidas de forma abierta o indeterminada –«de naturaleza análoga»– y respecto de las que se autorizaba su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se iban a asentar.

Esas circunstancias no concurren aquí, sin perjuicio de advertir que, como señala la propia STC 86/2019, FJ 10 c), el uso de conceptos jurídicos indeterminados para configurar los presupuestos que permitirán la adopción de los proyectos no cuestiona el interés supramunicipal de las actuaciones que constituyen su objeto.

En primer lugar, la definición de los proyectos y actuaciones que pueden ser declarados de interés autonómico en la Ley ahora impugnada no adolece del grado de imprecisión apreciado en la referida STC 86/2019, en tanto que no incluye cláusulas de ampliación de los supuestos legalmente previstos y se concreta suficientemente en las letras a), b) y c) del apartado 1 del art. 50 LISTA.

La letra a) hace referencia a lo previsto en el art. 2.1 LISTA, en relación con el alcance de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, comprensiva de «la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio», y que se concreta en actuaciones de carácter supralocal contempladas expresamente en los instrumentos de ordenación territorial como hacen, por ejemplo, los arts. 34.1, 39.1, 40.1, 44.1 y 46.1 LISTA. El propio art. 2 también hace referencia a actividades de intervención singular de carácter público, previstas en la letra b) del art. 50.1, cuando alude, entre otros, a la incidencia supralocal de las actuaciones relativas a las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones; los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal y las actividades económicas de interés supralocal. Finalmente, la letra c) del art. 50.1 remite a la normativa específica que regula las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía, esto es, al catálogo de iniciativas empresariales, excluidas las residenciales, susceptibles de ser declaradas de interés estratégico para Andalucía conforme al art. 3 del Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

En segundo lugar, la ejecución de las actuaciones declaradas de interés autonómico no se hace al margen del planeamiento municipal. Por un lado, la Ley asegura la participación de los municipios en las diferentes fases de la declaración de interés autonómico: (i) en caso de que la actuación suponga innovación del planeamiento municipal, se aportará la documentación necesaria para justificar su viabilidad urbanística; (ii) la declaración exigirá de audiencia a los municipios afectados y requerirá los informes o pronunciamientos municipales preceptivos; y (iii) se remitirá al ayuntamiento en cuyo término municipal se ubique la actuación para consulta y concertación de sus contenidos por plazo no inferior a dos meses. Por otra parte, la presencia del interés supramunicipal en los proyectos de interés autonómico justifica la previsión del art. 50.4 LISTA, en el sentido de adaptar a sus determinaciones el planeamiento urbanístico municipal. En este sentido, la doctrina constitucional ha descartado la vulneración del principio de autonomía municipal cuando existe una clara delimitación de las actuaciones integrales estratégicas [las «productivas», en la STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 18 d); las «turísticas» vinculadas a un concreto modelo territorial de desarrollo turístico, en la STC 42/2018, FJ 5 c)], pues se trata de actuaciones de ordenación del territorio que se fundamentan y justifican en la presencia de intereses supralocales, sin que ello supusiera, en ningún caso, descuidar los intereses municipales que deberían ser ponderados en la decisión autonómica y bien entendido que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias.

Consecuentemente, la impugnación del art. 50 LISTA ha de ser desestimada.

9. Suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística que tengan incidencia o interés supralocal, prevista en el art. 53 de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Se reprocha por los recurrentes que la regulación por el art. 53 LISTA de la suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística que tengan incidencia o interés supralocal vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Establece el precepto impugnado:

«1. El Consejo de Gobierno, previa audiencia del municipio o municipios afectados, podrá acordar de forma motivada y simultáneamente o con posterioridad a la formulación de los planes de ordenación del territorio la suspensión de la tramitación de la innovación del instrumento de ordenación urbanística que tenga incidencia o interés supralocal.

2. El acuerdo del Consejo de Gobierno deberá especificar los contenidos del instrumento de ordenación urbanística que se verán afectados por esta suspensión. El plazo máximo de vigencia de esta medida será de dos años. El período de tiempo durante el que se suspenda la tramitación de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística no se computará a los efectos del plazo máximo de la suspensión de las aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas que esta Ley prevé en el procedimiento para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística.

3. La resolución por la que se inicia la información pública de un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional motivará por sí sola la suspensión de los contenidos de las innovaciones del instrumento de ordenación que contravengan las determinaciones propuestas en aquel plan. Esta medida tendrá una vigencia máxima de un año desde que se dicta dicha resolución.»

Denuncian los recurrentes que «[l]a desafortunada (y un tanto alambicada)» redacción del precepto invade la autonomía municipal en el diseño urbano al no dejar constancia del «carácter excepcional» de esta facultad de suspensión y de los criterios de motivación, prudencia y oportunidad que, a su juicio, serían necesarios para su ejercicio. El letrado del Gobierno andaluz entiende, en cambio, que el precepto supone un adecuado ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y no vulnera la autonomía local. La representación procesal del Parlamento andaluz niega también la infracción de la autonomía local al carecer la potestad de suspensión regulada por el artículo impugnado de carácter general e indiscriminado y fundarse en la necesidad de evitar contradicciones entre los instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

La Ley ha optado por atribuir a los entes locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación y ordenación urbanística de ámbito municipal, articulando la tutela del interés supramunicipal en caso de posible colisión con la planificación y ordenación del territorio a través de la potestad autonómica de suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística regulada en el precepto impugnado. El carácter excepcional de esta potestad viene avalado por tres elementos además de su propio presupuesto (incidencia o interés supralocal de la innovación del instrumento de ordenación urbanística): (i) las restricciones formales a que se encuentra sometido (previa audiencia del municipio o municipios afectados y adopción por acuerdo motivado del Consejo de Gobierno); (ii) su provisionalidad marcada por su vigencia temporal (plazo máximo de dos años); y (iii) su limitado contenido, en tanto el acuerdo del Consejo de Gobierno deberá especificar expresamente los contenidos del instrumento de ordenación urbanística afectados por la suspensión (art. 53.1 y 2 LISTA). Son requerimientos que afectan al ejercicio potestativo por la Comunidad Autónoma de su facultad de suspensión cautelar, estableciendo el precepto en su apartado 3 el supuesto reglado de suspensión de todo contenido de innovaciones del instrumento de ordenación que contravengan las determinaciones propuestas en un plan de ordenación del territorio de ámbito subregional desde la adopción de la resolución por la que se inicia su información pública. Esta medida, *ex lege* y de contenido asimismo limitado, está marcada también por la provisionalidad, en tanto tendrá una vigencia temporal máxima de un año desde la citada resolución. Las restricciones sustantivas, formales y temporales que establece el legislador andaluz gradúan la intensidad de la intervención autonómica, dirigida a evitar contradicciones entre los instrumentos de ordenación urbanística y territorial y a garantizar la viabilidad del futuro instrumento de ordenación supralocal.

Por otra parte, ya hemos tenido ocasión de subrayar, en un supuesto similar, que «[e]n ese contexto de modificación de un instrumento de planeamiento, la previsión impugnada no carece de explicación, pues con ella se trata de evitar la realización de actuaciones que, a la postre, resulten incompatibles con la planificación territorial resultante de la modificación, asegurando la efectividad de un planeamiento futuro (en un sentido similar, art. 145.4 de la Ley 13/2015, respecto a la suspensión total o parcial de los instrumentos de planeamiento urbanístico). Tampoco es una suspensión indefinida, ya que tiene límite temporal, ni absoluta, pues se refiere solamente a aquellos aspectos de la modificación que entren en contradicción con lo previsto inicialmente en el instrumento de ordenación territorial, en el modo en que se determine por orden del consejero competente en la materia, el cual debe, en todo caso, pronunciarse respecto al alcance de la suspensión y los efectos que produce en relación con la ordenación a aplicar» [STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6 b)].

Por tanto, desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el art. 53 LISTA cumple las exigencias de ese principio, al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales como son los vinculados al adecuado ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio [en un sentido parecido, STC 6/2016, de 21 de enero, FJ 4 d)].

En consecuencia, procede desestimar esta impugnación.

10. Impugnación del art. 137.2 f) de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: exclusión de la exigencia de licencia urbanística municipal para los usos mineros.

En relación con los actos sujetos a licencia urbanística municipal, se impugna el art. 137.2 f) LISTA, relativo a la actividad de edificación, que dispone:

«2. No requieren previa licencia:

[...]

f) Los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente, ni conlleven la realización de construcciones, edificaciones e instalaciones.»

Los diputados recurrentes consideran que la exención de licencia urbanística municipal para los usos mineros es inconstitucional por dos razones. La primera es su inconstitucionalidad mediata o indirecta por infracción de la legislación básica que en materia de medio ambiente establece el art. 11.4 a) TRLSRU al exigir el sometimiento a autorización de los «movimientos de tierras», expresión que, a su juicio, incluye los usos extractivos y mineros. El segundo motivo de impugnación es la vulneración de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) por la sustracción del control municipal de ese uso minero al que se exige de previa licencia, privando así a la administración local de su derecho a intervenir en un asunto de tanta repercusión paisajística, ambiental y territorial de su interés, vulnerando, en consecuencia, el núcleo de su autonomía local en materia de urbanismo.

El letrado del Gobierno andaluz rechaza que el artículo impugnado excluya todo uso minero de licencia previa y que prive, por tanto, al municipio de una genuina competencia propia, en tanto el precepto debe entenderse en el sentido de que deben considerarse sujetos a la exigencia de licencia los movimientos de tierra que provoque la actividad minera y, en todo caso, existe intervención municipal en los términos previstos por la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental. Para el letrado del Parlamento andaluz la demanda confunde, de un lado, usos mineros y movimientos de tierras, objeto de licencias o autorizaciones distintas, y, de otro, la regulación legislativa sobre los supuestos en los que se exige o no el otorgamiento de licencias urbanísticas, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, y el acto administrativo por el que se otorgan, integrado en el núcleo esencial de la autonomía local como sanciona el art. 140.1 LISTA al afirmar que es competencia exclusiva municipal. Recuerda también que las actividades mineras están sujetas a autorización ambiental, autorización en la que hay intervención local.

Examinaremos en primer lugar la denuncia de inconstitucionalidad mediata por contravención del art. 11.4 a) TRLSRU, precepto que dispone que serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen movimientos de tierras y explanaciones.

Este precepto estatal ha de ser considerado formal y materialmente básico. Desde esta última perspectiva la exigencia de autorización para unas determinadas actividades y usos del suelo se ampara en las competencias que ostenta el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 22), mientras que la regulación del silencio negativo en el caso de los movimientos de tierra y explanaciones se ampara en la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural [STC 143/2017, FJ 23 b)].

Resta por tanto comprobar si entre el precepto estatal y el autonómico existe una contradicción insalvable por vía interpretativa.

En este caso es posible concluir en la existencia de contradicción efectiva y no salvable por vía interpretativa. El precepto autonómico exime de licencia urbanística municipal al uso minero, el cual, por su propia naturaleza, conlleva los movimientos de tierra y explanaciones (al tener la naturaleza de obras en el suelo y el subsuelo) que la norma básica somete a licencia municipal. Conforme al tenor de esta norma básica deben entenderse sujetas a la autorización que exige el art. 11.4 a) TRLSRU los movimientos de tierras y explanaciones que en todo caso van a derivar del uso minero en suelo rústico, licencia que se excluye expresamente por el precepto autonómico y que determina que entre en una contradicción insalvable por vía interpretativa con la norma estatal que constituye su parámetro de enjuiciamiento. Es cierto que eso no implica que no se encuentren sometidos a autorización administrativa supuestos de hecho distintos del uso minero como puedan ser los movimientos de tierras y explanaciones, a los que no se refiere el precepto autonómico y en los que la exigencia de autorización deriva directamente de la norma básica, pero el hecho es que el precepto autonómico viene a excluir de autorización un uso en el que, por sus propias características, ha de producirse dicho movimiento de tierras sometido en todo caso a autorización conforme a la norma básica.

En suma, por lo expuesto, el inciso «mineros» del art. 137.2 f) LISTA es inconstitucional y nulo. Declaración de inconstitucionalidad y nulidad que hace innecesario examinar la denunciada vulneración del principio constitucional de autonomía local.

11. Restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística. Impugnación de los arts. 151.1 y 153.2 f) de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

En el capítulo III del título VII LISTA, relativo al restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística, se impugnan, por varios motivos, los arts. 151.1 y 153.2 f), que establecen:

«Artículo 151. Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título preceptivo o contraviniéndolo.

1. Ante actuaciones realizadas sin licencia o título habilitante exigido por esta Ley o contraviniendo sus términos, la administración acordará su legalización o impondrá las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística, según resulten o no conformes con ella. Reglamentariamente se desarrollarán los supuestos y condiciones en los que, con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad, quepa la legalización, aun existiendo elementos de disconformidad no sustanciales con la ordenación aplicable, cuando las medidas necesarias para la adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística resulten imposibles o sean de muy difícil ejecución.»

«Artículo 153. Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística.

1. Las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo solo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.

Los actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial se someterán al plazo establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente.

2. Se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones:

[...]

f) Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado 1 de este artículo. La excepción anterior, en relación con limitación temporal únicamente será de aplicación a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación en la que concurren los citados requisitos, no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación. En ningún caso será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en las letras anteriores del presente apartado.»

Aunque formalmente se recurren en su integridad el art. 151.1 y el inexistente art. 153.1 f) de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, la impugnación se limita, en realidad, al inciso «resulten [...] no conformes con ella» del art. 151.1 y al segundo párrafo del art. 153.1.

Sostienen los recurrentes que los dos preceptos impugnados vulneran los principios de legalidad, igualdad y no discriminación y de no regresión ambiental (arts. 9.3, 14 y 45 CE), en tanto permiten legalizar una obra o actuación ilegal sin restablecimiento del orden jurídico perturbado, fomentando la consolidación de obras ilegales incluso en suelos de especial protección y en detrimento de los propietarios de edificaciones que hubieran cumplido con sus obligaciones urbanísticas, al dispensar a los eventuales infractores un trato más ventajoso. El representante del Gobierno andaluz entiende que la impugnación de los recurrentes se encuentra escasamente argumentada y que decae ante la lectura integral y la interpretación integradora de los preceptos cuestionados, en tanto la Ley ni prevé la legalización de toda actuación contraria a la ordenación territorial y urbanística ni establece un plazo único de seis años para el ejercicio de las medidas de restablecimiento de la legalidad independientemente del acto o uso infractor desarrollado o del tipo de suelo afectado. Recuerda, por último, que conforme a la doctrina constitucional el principio de no regresión ambiental no constituye un canon válido de constitucionalidad, sin que concorra razón alguna, en su opinión, para que este tribunal revise su doctrina al respecto. El letrado del Parlamento andaluz niega también cualquier infracción constitucional del art. 151.1 LISTA, en tanto el precepto no plantea una solución unívoca de legalización sino dos alternativas para todas las actuaciones que vulneren o carezcan de título habilitante en función de que sean o no conformes con la ordenación en vigor, o del art. 153.1 LISTA, que no legaliza actuaciones en suelo rústico especialmente protegido sino que tan solo regula el plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística. En relación con este último artículo, recuerda que la fijación del plazo para el ejercicio de las distintas potestades de disciplina urbanística se encuentra dentro del margen de configuración del legislador autonómico de acuerdo con su competencia exclusiva en materia de ordenación territorial y urbanismo, sin que el principio de regresión ambiental, de carácter eminentemente jurídico, permita identificar la conservación del medio físico con la conservación de la norma.

La queja de los diputados recurrentes relativa a la vulneración del art. 14 CE (pues la del art. 9.3 CE ha de entenderse subsumida en aquella por cuanto que se alega un trato legal carente de justificación y, por tanto, arbitrario) por parte del art. 151.1 LISTA parte de una premisa que la condiciona. Tal premisa es que la Ley plantea

una solución unívoca de legalización para todas las actuaciones que vulneren o carezcan del necesario título habilitante.

Pues bien, a la vista del tenor literal del precepto impugnado, no es posible entender que tal premisa concurra, con lo que la impugnación por este motivo carece de sustento. Tal y como han puesto de manifiesto tanto el letrado de la Junta de Andalucía como el letrado del Parlamento de Andalucía, el precepto distingue dos supuestos ante actuaciones carentes de título habilitante o que contravengan los términos de aquel. Supuestos diferenciados en función de que tales actuaciones resulten conformes o no con la ordenación territorial o urbanística. Tales opciones, que desmienten el tratamiento unívoco en el que se ha fundado la queja, son legalizar la actuación, en caso de que sea conforme con la ordenación territorial y urbanística, o, en caso contrario, imponer las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística. Tales medidas se prevén en el propio art. 151.3 LISTA y «consistirán en la prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso, cese de suministros, desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas, demolición total o parcial, desmonte, reconstrucción, reagrupación de parcelas y cuantas sean necesarias en función del contenido y el alcance de la ilegalidad». Es patente, por tanto, que el precepto no incurre en la tacha que le imputan los recurrentes, sin perjuicio de advertir que tampoco despliegan un esfuerzo argumental suficiente para aportar un término de comparación válido teniendo en cuenta que el juicio de igualdad es, conforme a la doctrina constitucional, un juicio relacional (por todas, STC 153/2014, de 25 de septiembre, FJ 3).

Respecto al principio de no regresión del Derecho medioambiental, también conocido como cláusula *standstill*, hemos indicado en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 c), que pese a su trascendencia y vinculación con el propio fundamento originario del Derecho ambiental, no cabe su identificación mecánica con el deber de conservación recogido en el art. 45 CE, «pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente». De ahí que «el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, "la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución».

Acabamos de apreciar que de una lectura atenta y detenida del art. 151.1 LISTA se desprende que ante actuaciones realizadas sin licencia o título habilitante exigido por la propia ley o contraviniendo sus términos, la administración acordará su legalización si resultan conformes con la ordenación territorial y urbanística vigente o impondrá las medidas necesarias para adecuar la realidad a dicha ordenación si no fuera así. El art. 153.1 sujeta, por su parte, el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística al plazo de seis años desde la completa terminación de los actos o usos o, si fuera posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos, si bien en caso de haber sido realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial este plazo podrá ser superior si así lo establece la legislación aplicable para la adopción por el órgano sectorial competente de medidas dirigidas a restituir la realidad física alterada. A esta última previsión se suman, además, las excepciones contempladas por el art. 153.2 respecto de las que el legislador andaluz elimina cualquier plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad: (i) las actuaciones realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección; (ii) las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos conforme al artículo 14.1 b); (iii) las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral; (iv) las que afecten a bienes inmuebles inscritos individualmente en el catálogo general del patrimonio histórico de Andalucía; (v) las que afecten a zonas verdes y espacios libres; y (vi) las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal del apartado 1 de este artículo (no comprendiendo al resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación y salvo que se encuentre en alguno de los supuestos anteriores para los que no existe plazo). Por tanto, de la regulación legal expuesta no puede inferirse una regresión del nivel de protección ambiental susceptible de provocar la inconstitucionalidad de la norma.

Por otra parte, la STC 233/2015, FJ 2 c), señala que «el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva». Lo cierto es que los recurrentes no han argumentado suficientemente por qué la nueva regulación de los arts. 151.1 y 153.1 LISTA implica, en relación con la precedente, una regresión o rebaja en el estándar de protección constitucionalmente relevante. En ese sentido, hemos declarado ya que la legislación anterior «puede contribuir a la interpretación de la evolución legislativa y del grado de alteración del *statu quo* que supone su reforma, pero en ningún caso puede erigirse en un

factor de petrificación, que en tantas ocasiones hemos rechazado por contrariar el legítimo margen de configuración del legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico (por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9)».

Por lo expuesto, debe descartarse la vulneración del principio de no regresión ambiental (art. 45 CE) por la modificación legislativa sancionada por los arts. 151.1 y 153.1 LISTA.

12. Desafectación de vías pecuarias prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

La desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico regulada en la disposición adicional cuarta LISTA se impugna por vulnerar indirectamente el art. 149.1.23 CE, al contravenir la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, e infringir el art. 132 CE.

La citada disposición adicional dispone:

«Disposición adicional cuarta. Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico.

1. Se entenderá que han sido objeto de desafectación implícita los tramos de vías pecuarias que hubieran adquirido las características del suelo urbano definidas en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, a la fecha de entrada en vigor de la misma y que hayan sido clasificados como urbanos por el planeamiento general vigente, quedando exceptuados del régimen previsto en la sección 2 del capítulo IV del título I del Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio.

2. La previa clasificación de la vía no impide la desafectación implícita regulada en el apartado anterior, que conllevará la desclasificación automática de los tramos afectados.

3. Se procederá a la desafectación de los tramos de vías pecuarias que transcurra por los ámbitos identificados por el instrumento de planeamiento urbanístico como hábitat rural diseminado, aprobados a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, una vez aprobada su ordenación mediante el plan especial previsto en el planeamiento general. Será dicho instrumento el que delimite definitivamente el ámbito a ordenar, excluyendo del mismo los terrenos pertenecientes a las vías pecuarias que sigan manteniendo el carácter pecuario de las mismas, quedando exceptuados del régimen previsto en la sección 2 del capítulo IV del título I del Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio.

En el informe previsto en la tramitación del plan especial, la consejería competente en materia de vías pecuarias se pronunciará con carácter vinculante sobre la delimitación del ámbito.

4. El procedimiento administrativo para la desafectación, previo deslinde, será el siguiente:

a) La delegación territorial de la consejería competente en la materia emitirá informe sobre la procedencia de desafectación, en el que se acredite el cumplimiento de los requisitos antes expuestos, con determinación física del terreno a desafectar.

b) Posteriormente, la delegación territorial acordará la apertura de un período de información pública, a fin de que, en el plazo máximo de veinte días, las personas interesadas puedan presentar alegaciones.

c) Una vez informadas las alegaciones, la persona titular de la delegación territorial correspondiente formulará propuesta de resolución que, acompañada del expediente instruido al efecto, será elevada al órgano competente [para] su resolución.

d) El plazo para la instrucción del procedimiento de desafectación será de nueve meses desde el inicio del mismo.

e) La consejería competente en materia de vías pecuarias deberá regularizar la descripción física y jurídica del inmueble ante el catastro y el registro de la propiedad. La resolución de desafectación será título suficiente para acreditar ante el catastro inmobiliario el cambio de naturaleza del inmueble y, en su caso, titularidad. Del mismo modo, constituirá título para la inscripción en el registro de la propiedad en los términos establecidos en el artículo 206 de la Ley hipotecaria.

f) La resolución de desafectación deberá ser comunicada por la Consejería competente en materia de vías pecuarias a la consejería con competencias en materia de patrimonio para su toma de razón en el inventario general de bienes y derechos de la Comunidad Autónoma, con remisión de los datos registrales y catastrales que permitan la identificación y localización de los terrenos desafectados, los cuales serán adscritos por la consejería con competencia en materia de patrimonio a la consejería que resulte más adecuada en función de la naturaleza, características y situación de los terrenos desafectados.»

Los recurrentes atribuyen vicios de inconstitucionalidad mediata o indirecta a la disposición adicional cuarta LISTA. Sostienen que la regulación de la disposición adicional impugnada permite desafectar de forma implícita y desclasificar automáticamente tramos de vías pecuarias sin habilitar un trazado alternativo que reúna las condiciones de idoneidad y conservación superficial, infringiendo los arts. 10 a 12 LVP. El régimen jurídico que establece el legislador andaluz resulta aplicable a dos supuestos concretos. De un lado, a los tramos de vías pecuarias que, cumpliendo ciertos requisitos, hubieran adquirido las características de suelo urbano y, de otro, a los que transcurran por ámbitos identificados por el instrumento de ordenación urbanística general como hábitat rural

diseminado, por lo que entienden que vulnera, además, el art. 132 CE al sancionar la pérdida de su consideración como dominio público por ocupación ilegal. Imputan, por último, a la desafectación implícita o tácita efectuada sin previo deslinde, la infracción de los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (arts. 14 y 9.3 CE).

Las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento de Andalucía coinciden en señalar que es posible una interpretación conforme de la disposición adicional autonómica con los preceptos de carácter básico cuya infracción denuncian los recurrentes. Para el letrado de la Junta de Andalucía la disposición adicional impugnada establece una excepción al régimen jurídico general vigente en la materia de manera justificada y respetuosa con la legislación básica aplicable, admitiendo la desafectación implícita de determinados tramos de vías pecuarias cuando concurren los exigentes requisitos que señala. El letrado del Parlamento andaluz subraya, por su parte, que el procedimiento especial de desafectación tiene como finalidad resolver un conflicto ocasionado por la falta de coordinación entre la legislación andaluza preexistente en materia urbanística y la sectorial aplicable a las vías pecuarias, pretendiendo solucionar una situación de hecho que comprende una pluralidad de vías pecuarias, sin que la solución adoptada pueda tildarse de contraria a la normativa básica.

Respecto a la contradicción que alegan los recurrentes de la disposición adicional cuarta LISTA con los arts. 14 y 9.3 CE debemos recordar que no corresponde al Tribunal pronunciarse sobre preceptos respecto de los que, siendo impugnados, los recurrentes no han hecho, más allá de su mera invocación, ninguna alegación, ni han desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione su constitucionalidad. Por otra parte, la vulneración del art. 132 CE remite, en realidad, a la queja de inconstitucionalidad mediata por la denunciada infracción del régimen de desafectación de vías pecuarias previsto en la Ley de vías pecuarias.

El art. 1 LVP define la vía pecuaria por su vinculación tradicional con el tránsito ganadero (apartado 2), sin perjuicio de admitir su posible destino, asimismo, «a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural» (apartado 3). En tanto bienes de dominio público de las comunidades autónomas, su art. 2 las declara «inalienables, imprescriptibles e inembargables», estableciendo su art. 3 los fines de la actuación autonómica sobre las vías pecuarias, entre otros, garantizar su uso público «tanto cuando sirvan para facilitar el tránsito ganadero como cuando se adscriban a otros usos compatibles o complementarios» [apartado c)] y «[a]segurar la adecuada conservación de las vías pecuarias, así como de otros elementos ambientales o culturalmente valiosos, directamente vinculados a ellas, mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias» [apartado d)], para lo que podrán «[e]jercer las potestades administrativas en defensa de la integridad de las vías pecuarias» [apartado b)]. Aunque la Ley de vías pecuarias se orienta principalmente a la conservación y defensa de las vías pecuarias, otorga a las comunidades autónomas, en virtud de su art. 5 e), la decisión sobre su posible desafectación, admitiendo, en el art. 10, la de los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el título II de la Ley.

Respecto a los preceptos legales cuya vulneración se denuncia, los arts. 10 a 12 LVP son formalmente básicos de conformidad con la disposición final primera de la Ley; y también deben ser así considerados desde la perspectiva material, por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental, además de establecer condiciones básicas para el ejercicio de potestades públicas en relación con el patrimonio demanial de las vías pecuarias.

El art. 10 LVP dispone que las comunidades autónomas podrán desafectar del dominio público los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el título II de la Ley, debiendo prevalecer en su destino «el interés público o social» en tanto bienes patrimoniales autonómicos. Excepcionalmente y de forma motivada por razones de interés público, o previa desafectación en caso de interés particular, se podrá modificar el trazado de una vía pecuaria, siempre que se asegure, conforme al art. 11 LVP, «el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y de los trazados, junto con la continuidad del tránsito ganadero y de los demás usos compatibles y complementarios con aquel». A la variación del trazado habrá de preceder, en tales casos, consulta previa de las corporaciones locales, de las cámaras agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente, sometiéndose, además, a información pública por espacio de un mes. Por su parte, el art. 12 regula el supuesto de las modificaciones del trazado de una vía pecuaria como consecuencia de una nueva ordenación territorial, exigiendo que «el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquel».

Estos preceptos encuentran amparo en el art. 149.1.23 CE, que determina la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre vías pecuarias en tanto rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero; son, por tanto, reglas de protección del demanio autonómico integrado por este tipo de vías que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que han de ser comunes a todo el territorio nacional. Se suman, en tal sentido, al resto de directrices y normas básicas del Estado ex art. 149.1.1 y 23 que le permiten encauzar o incidir en el modelo territorial o

urbanístico autonómico. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente como establecen, entre otras, las SSTC 141/2014, FJ 6 B), y 75/2018, FJ 4.

Resta por comprobar si la disposición impugnada incurre en una contradicción efectiva con las normas básicas.

La finalidad de la disposición adicional cuarta LISTA es la de regularizar la situación jurídica y clasificación de aquellas vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico bien porque reuniesen los caracteres propios del suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía de 2002, bien porque transcurrieran por ámbitos identificados de forma expresa por el planeamiento urbanístico como hábitat rural diseminado.

En el primer supuesto de los previstos en la norma autonómica el legislador andaluz opta, con la desafectación legal de ciertos tramos de vías pecuarias sujetos a planeamiento urbanístico, por su clasificación como suelo urbano, exceptuándolos del régimen previsto en la sección segunda del capítulo IV del título I del Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio. Entiende producida la desafectación sin necesidad de previo deslinde siempre que concurran en el tramo afectado dos requisitos: (i) que hubiera adquirido las características definidas para el suelo urbano en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, a su entrada en vigor el 20 de enero de 2003, y (ii) que haya sido clasificado como suelo urbano por el planeamiento general vigente (apartado 1). La ley anuda en este caso la desafectación como efecto jurídico a la sujeción expresa al planeamiento urbanístico de aquellos tramos de vías pecuarias que a la entrada en vigor de la ley urbanística de 2002 reunieran ya los rasgos propios del suelo urbano, sancionando, por lo demás, su desclasificación automática (apartado 2).

Respecto al segundo supuesto, dispone que se procederá a la desafectación de aquellos tramos de vías pecuarias que transcurran por ámbitos identificados por el instrumento de planeamiento urbanístico como hábitat rural diseminado, aprobados a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2002, una vez acordada su ordenación mediante el plan especial previsto en el planeamiento general. Será este instrumento el que delimite de forma definitiva el ámbito a ordenar, previo informe vinculante de la consejería competente en materia de vías pecuarias, quedando excluidos, en todo caso, los terrenos pertenecientes a estas vías que continúen manteniendo su carácter pecuario (apartado 3). A tal efecto, la disposición adicional impugnada establece el procedimiento administrativo a seguir, una vez efectuado el deslinde, para su desafectación expresa (apartado 4).

Examinaremos los dos supuestos por separado a los efectos de comprobar si entran en colisión con la norma básica, infringiendo por ello el título competencial del art. 149.1.23 CE.

Si atendemos al tenor literal de la disposición adicional impugnada, el primer supuesto a que se refiere la Ley parte de una previa situación fáctica, la pérdida por parte de los tramos afectados de las características propias de las vías pecuarias con anterioridad a la entrada en vigor de la ya mencionada Ley 7/2002. Los suelos que hubieran adquirido ya las características de suelo urbano definidas por esa Ley a la fecha de su entrada en vigor quedan exceptuados del régimen jurídico previsto en la sección segunda del capítulo IV del título I del Reglamento de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1998. Esta circunstancia hace que, por voluntad del legislador andaluz, a su clasificación explícita como suelos urbanos por el planeamiento general vigente, se anude la decisión, esta vez implícita, de su desafectación como bienes de dominio público.

Es indiscutido que la Ley de vías pecuarias atribuye a las comunidades autónomas la facultad de desafectar del dominio público los terrenos de las vías pecuarias que ya no sean adecuados para el tránsito del ganado ni susceptibles de un uso compatible y complementario de tal vía pecuaria. Ahora bien, la atribución de dicha facultad no significa que pueda ejercerse al margen de la condición de bienes de dominio público que el legislador estatal ha atribuido a las vías pecuarias, con la consiguiente imposibilidad de hacer factible una suerte de desafectación tácita derivada de actos de calificación del suelo en los instrumentos de planeamiento y prescindiendo de toda formalidad procedimental, entre ellas, las relativas a la clasificación y el deslinde previstos en los arts. 7 y 8 LVP. Preceptos que también han de ser considerados básicos en cuanto encaminados a la protección y definición de este tipo de bienes de dominio público. En similar sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene establecido que la clasificación del suelo opera únicamente como causa para poder proceder a la desafectación prevista en el art. 10 LVP, pero en ningún caso hace innecesario el deslinde, pues la alteración de la demanialidad del suelo por el que transcurre una vía pecuaria está sujeta a la tramitación del procedimiento legalmente establecido, sin que pueda pretenderse que por la concurrencia de una situación fáctica el legislador andaluz pueda disponer esa desafectación tácita o implícita.

De acuerdo con todo lo expuesto, cabe apreciar que los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta LISTA, al ordenar *ope legis* la desafectación implícita de determinadas vías pecuarias que hubieran adquirido la condición de suelo urbano, entran en colisión con la legislación básica estatal. Infringen, así, el título competencial del art. 149.1.23 CE, al disminuir el nivel de protección establecido con carácter común para todas las vías pecuarias que discurren por el territorio estatal, siendo, por tanto, inconstitucionales y nulos.

En cuanto al segundo de los supuestos regulados por esta disposición adicional, comprende la desafectación, previo deslinde, de aquellos tramos de vías pecuarias que transcurran por un hábitat rural diseminado

así identificado por el instrumento de planeamiento urbanístico aprobado a partir de la entrada en vigor de la citada Ley de ordenación urbanística de Andalucía de 2002, tramitándose, en este caso, el procedimiento administrativo para su desafectación tras la aprobación de su ordenación mediante el plan especial previsto al efecto. Se integran en el citado hábitat rural diseminado, conforme al art. 14.2 LISTA, aquellos terrenos que constituyen el ámbito territorial sobre el que se ubica un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes para cuya ejecución no se precise una actuación urbanizadora. Será su instrumento de ordenación el que delimite definitivamente el ámbito a ordenar, excluyendo del mismo a aquellos terrenos pertenecientes a vías pecuarias que sigan manteniendo su carácter, razón por la que «[e]n el informe previsto en la tramitación del plan especial, la consejería competente en materia de vías pecuarias se pronunciará con carácter vinculante sobre la delimitación del ámbito». En suma, tan solo los terrenos que han perdido tal carácter pecuario se encuentran afectados por la regulación extraordinaria que establece el segundo supuesto de la disposición adicional impugnada, sustituyéndose, por voluntad del legislador andaluz, el régimen jurídico de la sección segunda del capítulo IV del título I del Reglamento de vías pecuarias de Andalucía de 1998 por otro más específico para su desafectación, previo deslinde, dispuesto al efecto por su apartado cuarto.

En este segundo supuesto no se vulnera el art. 10 LVP, pues este precepto permite la desafectación autonómica de «los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el título II de esta Ley», pues tal desafectación se condiciona a un previo deslinde en la forma prevista en los apartados 3 y 4 de la disposición adicional cuarta LISTA. Tampoco se infringe el art. 12 LVP, relativo a las modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial, en tanto que dicha exigencia de nuevo trazado no es general, sino que se refiere a los supuestos en los que «en su caso, haya de realizarse». En ese caso el legislador andaluz no pretende variar el recorrido de una vía pecuaria existente a consecuencia de una nueva ordenación de los usos del territorio, sino tan solo regularizar una situación preexistente y prolongada en el tiempo en relación con tramos de vías pecuarias que hubieran perdido ya los caracteres propios de su definición y no reunieran, por tanto, en este momento las propiedades necesarias para servir a su función pecuaria inicial.

Cabe apreciar en este caso un interés público o social en el destino de los suelos desafectados, porque la Ley impugnada admite que los rasgos propios del hábitat rural diseminado han resultado ser incompatibles con la función primordial de la vía pecuaria, que ha perdido su carácter. Si la ordenación del hábitat rural diseminado afecta en cambio a una vía pecuaria que conserve todavía tal carácter, procede excluirla del instrumento de planificación correspondiente o, si no fuera posible, modificar su trazado y desafectar los terrenos incluidos en el tramo originario a variar conforme a lo dispuesto por el Reglamento andaluz de vías pecuarias de 1998. No cabe apreciar, por tanto, contradicción con el art. 12 LVP, en la que insisten los recurrentes, pues, como se ha advertido, dicho precepto básico, lejos de exigir la modificación del trazado de toda vía pecuaria siempre que se apruebe una nueva ordenación territorial, la sujeta tan solo a ciertos requisitos —el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquel— en aquellos casos concretos en que haya necesariamente de realizarse.

Consecuentemente, ha de desestimarse la impugnación de los apartados 3 y 4 de la disposición adicional cuarta LISTA.

13. Derogación de la norma 45.4 a) del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el plan de ordenación del territorio de Andalucía a las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación.

La derogación de la norma 45.4 a) del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el plan de ordenación del territorio de Andalucía a las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, es recurrida por su contradicción con los arts. 9.3 y 45 CE, así como su vulneración mediata del art. 149.1.23 CE en tanto infringe la legislación básica estatal en materia de evaluación ambiental, en particular, los arts. 6, 9 y 17 a 28 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

El apartado 2 f) de la disposición derogatoria única que se recurre establece:

«2. Quedan derogadas expresamente las siguientes normas:

[...]

f) Norma 45.4 a) del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el plan de ordenación del territorio de Andalucía.»

La citada norma tenía el siguiente contenido:

«Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en este plan los siguientes:

a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40 por 100 del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30 por 100 en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.»

Sostienen los recurrentes que esta norma 45.4 a) consagraba una regla general de sostenibilidad del crecimiento urbanístico rechazando con carácter general «crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40 por 100 del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30 por 100 en ocho años». Entienden, en primer lugar, que la modificación por el legislador de una norma de rango reglamentario supone una «anomalía desde el punto de vista jurídico» y «un uso torticero de la potestad legislativa, que incurre en arbitrariedad, proscrita por la Constitución Española (art. 9 CE)» en tanto blindada la reforma efectuada de un eventual recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Afirman, asimismo, que al ser el plan de ordenación del territorio de Andalucía un instrumento de planeamiento de los sometidos obligatoriamente a evaluación ambiental estratégica, la derogación impugnada debió sujetarse también a este procedimiento para no contravenir la legislación básica y las directivas comunitarias en la materia. Por último, denuncian que, al eliminar lo que consideran una regla general de sostenibilidad del crecimiento urbanístico, la disposición derogatoria sanciona, en el apartado impugnado, reducir el estándar y las garantías de protección del medio ambiental, infringiendo con ello el principio de no regresión ambiental.

El letrado de la Junta de Andalucía subraya, por su parte, que el plan de ordenación del territorio de Andalucía fue aprobado por el Parlamento andaluz, tal y como exigía el art. 8.4 de la entonces vigente Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, procediendo después el Consejo de Gobierno tan solo a su adaptación a las resoluciones parlamentarias aprobadas en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006, y a su publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» de 29 de diciembre de 2006. Sostiene, además, que la derogación de la referida norma 45.4 a) trae causa de la desaparición de la categoría de suelo urbanizable sancionada por la ley aquí impugnada, que opta ahora por sustanciar las actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico común para acoger el crecimiento de la ciudad que no pueda materializarse en suelo urbano preexistente, sujetándolas, en todo caso, a los criterios dispuestos al efecto por su art. 31. Respecto a la eventual sujeción del plan andaluz de ordenación del territorio a evaluación ambiental estratégica, afirma que no procede en tanto no establece un marco para la autorización de proyectos concretos ni vincula su ejecución, alcanzando a sujetar exclusivamente a otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística, por lo que queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley de evaluación ambiental. Es más, aunque se admitiera la sujeción de su aprobación y eventuales modificaciones al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, no cabría apreciar, en su opinión, contradicción entre la legislación básica en la materia y la derogación efectuada por la ley impugnada, que no regula contenidos propios de la ley estatal ni vulnera, en este punto, el procedimiento reglado de elaboración y aprobación de las leyes andaluzas dispuesto por el Estatuto de Autonomía y el Reglamento del Parlamento de Andalucía. Finalmente, respecto al principio de no regresión en materia ambiental, incide en que carece de la naturaleza o el carácter de canon de constitucionalidad, sin que la derogación efectuada responda, en todo caso, desde el punto de vista formal, al ejercicio de competencias en materia ambiental sino de las que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ni suponga, desde la perspectiva material, una reducción de la protección del medio ambiente sino, más bien, una consecuencia derivada de la obsolescencia derivada de la sustitución por la ley impugnada del modelo urbanístico anterior por uno nuevo fundado en un crecimiento urbano más sostenible y, por tanto, más acorde con las exigencias de protección ambiental.

El letrado del Parlamento de Andalucía recuerda, asimismo, el especial régimen de elaboración y tramitación del plan de ordenación del territorio de Andalucía, cuya modificación requiere idéntico trámite que su aprobación, es decir, la intervención del Parlamento de Andalucía, sin que quepa apreciar irregularidad alguna, en tal sentido, en la supresión de su norma 45.4 a) por la disposición derogatoria, apartado 2 f) LISTA. Coincide, asimismo, con el representante procesal del Gobierno de Andalucía al defender que este instrumento de ordenación, al exigir la conformidad del Legislativo, queda fuera del ámbito de aplicación del art. 6 LEA, sin que constituya, por lo demás, el marco para la autorización de futuros proyectos sometidos a evaluación ambiental ni afecte a espacios de la Red Natura 2000, por lo que no cabe incluirlo en los supuestos contemplados por los arts. 6 y 7 LEA. La eliminación de la categoría de suelo urbanizable justifica también la derogación efectuada, al dejar de tener sentido la previsión expresamente suprimida. En relación con la presunta lesión del principio de no regresión ambiental, afirma que la

mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede resultar motivo para declarar su inconstitucionalidad. Destaca que la Ley arbitra un criterio normativo distinto para garantizar la sostenibilidad del crecimiento urbano, sin que la derogación efectuada contenga referencia alguna a suelos protegidos o con valores ambientales, por lo que el citado principio no resultaría de aplicación en tanto que ha de ceñirse a los cambios en la realidad física, sin extenderse a modificaciones jurídicas que impliquen una fosilización del ordenamiento.

Conforme al art. 34.1 LISTA, la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía se realizará a través de: (i) el plan de ordenación del territorio de Andalucía; (ii) los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional; y (iii) los proyectos de actuación autonómicos, cuando desarrollan actuaciones no previstas en el planeamiento territorial vigente que, de conformidad con lo previsto en la Ley, sean declaradas de interés autonómico.

Un examen de la regulación contenida en los arts. 39 a 42 LISTA en su conjunto revela que el plan de ordenación del territorio de Andalucía es el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en esa Ley y para las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, así como para la acción pública en general, limitándose su objeto a establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma (art. 39.1). Tiene por finalidad: a) El equilibrio y la cohesión social y económica del territorio y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de la calidad de vida de los ciudadanos, integrando el sistema de transportes y la movilidad en el territorio; b) La utilización racional de los recursos naturales y la consecución de un territorio más resiliente y menos vulnerable ante el cambio climático; c) La integración coordinada de las políticas de desarrollo territorial de la Unión Europea y del Estado y la puesta de manifiesto de las determinaciones que deban ser referentes para dichas políticas; d) Propiciar la coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos de ámbito europeo; e) Establecer el marco para la cooperación interadministrativa de la administración autonómica con el resto de administraciones públicas en materia territorial y urbanística, y de estas entre sí, así como con las entidades representativas de los intereses sociales, económicos y sectoriales, para diseñar políticas de carácter sectorial dirigidas al interés general de los ciudadanos (art. 39.2). Se coordinará con el plan andaluz de acción por el clima en relación con aquellos aspectos que tengan incidencia en materia de cambio climático (art. 39.3), concretando los arts. 40 y 41 de la Ley su contenido y el procedimiento para su elaboración y aprobación.

Corresponde al Consejo de Gobierno acordar su formulación, participando en su elaboración las administraciones y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, así como los distintos actores interesados mediante procesos de gobernanza. Una vez aprobado por el Consejo de Gobierno, se remitirá al Parlamento para su aprobación, de acuerdo con el artículo 106.11 EAAnd, y conforme a la tramitación prevista para los planes en el artículo 149 RPA. Efectuadas por el Consejo de Gobierno las adaptaciones que vengan requeridas por las resoluciones de la Cámara, se publicará el plan en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» para su efectividad. Precisa, en todo caso, de la aprobación posterior de instrumentos complementarios para su desarrollo, en concreto, de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y de las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que, en aplicación de la Ley, tienen la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio (art. 42).

Como se ha expuesto, los diputados recurrentes articulan tres motivos de inconstitucionalidad contra el apartado 2 f) de la disposición derogatoria única LISTA, el cual deja sin contenido la norma 45.4 a) del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el plan de ordenación del territorio de Andalucía. Dicha norma fijaba un límite al crecimiento urbano al señalar que «no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40 por 100 del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30 por 100 en ocho años».

a) El primer motivo de inconstitucionalidad es que la modificación por el legislador de una norma de rango reglamentario supone una «anomalía desde el punto de vista jurídico» y es, por tanto, arbitraria y contraria al art. 9.3 CE.

En relación con las denuncias de arbitrariedad del legislador, «este tribunal ha mantenido una constante jurisprudencia, recordada entre otras en las recientes SSTC 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, según la cual "la calificación de arbitraria dada a una ley exige una cierta prudencia, toda vez que [la ley] es la expresión de la voluntad popular, por lo que su control de constitucionalidad debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al poder legislativo y respetando sus opciones políticas" debiendo por tanto centrarse el Tribunal "en verificar si el precepto cuestionado establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias [...] De manera que [...] no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente

examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación"» (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5).

La aplicación de esta doctrina al presente caso conduce a desestimar la impugnación por cuanto no puede tildarse la decisión de plenamente irrazonable o carente de toda justificación, atendiendo a dos razones.

En primer lugar, y frente a sus precedentes, la Ley distingue solamente dos categorías de suelo, el urbano y el rústico. En ese sentido, la desaparición de la categoría de suelo urbanizable no supone su sustitución por otra categoría análoga con diferente denominación, sino que se enmarca en el paso de un sistema tripartito que distinguía suelo urbano, urbanizable y no urbanizable a otro dual que parte de que el suelo será urbano si estando integrado en la malla urbana cumple las condiciones objetivas que establece el art. 13 LISTA y rústico en caso contrario. Para el crecimiento de la ciudad que no se materialice en el suelo urbano ya existente el legislador andaluz ha optado por las denominadas actuaciones de transformación urbanística en suelo rústico, con las condiciones previstas en el art. 31.1 LISTA. Tal precepto prevé que «[p]odrán ser objeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística», así como que «[a]tendiendo a los principios de sostenibilidad y racionalidad, la necesidad de su transformación deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible», quedando limitados, en todo caso, los terrenos incluidos en los ámbitos de nueva urbanización, con carácter general y a salvo de las excepciones tasadas previstas al efecto, a los «colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana», art. 31.2 LISTA.

Por consiguiente, la Ley ha optado por otro modelo de crecimiento sostenible de la ciudad que deja de estar fundado en la categoría de suelo urbanizable a la que se refería la derogada norma 45.4 a) del plan de ordenación del territorio de Andalucía.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta el peculiar régimen de aprobación del plan de ordenación del territorio de Andalucía, en atención a su consideración como un plan económico en los términos previstos en el art. 106.11 EAAnd. Según el art. 8, en sus apartados 4 y 5, de la derogada Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el plan debía ser aprobado por el Consejo de Gobierno y también por el Parlamento de Andalucía, sin perjuicio de las adaptaciones que realizase al efecto el Consejo de Gobierno para hacer efectivas las resoluciones adoptadas por la Cámara autonómica sobre el plan. En idénticos términos se pronuncia el art. 41 LISTA en sus apartados 5 y 6, tal como ya ha habido ocasión de exponer. Esto es, cualquier modificación de dicho plan requiere la intervención del Parlamento de Andalucía, razón por la cual esta derogación en la que ha intervenido el poder legislativo autonómico tampoco puede tildarse de arbitraria por esa razón.

b) La segunda queja es la vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, por entender los recurrentes que se incumple la regulación de determinados preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Al margen de que resulta atípico atribuir la vulneración de la normativa de evaluación medioambiental a una disposición que tiene un contenido meramente derogatorio, la queja no puede prosperar por las razones que seguidamente se expondrán.

Los preceptos legales cuya vulneración se denuncia, los arts. 6 y 9 LEA, son formalmente básicos de conformidad con la disposición final octava de la Ley. En relación con los arts. 17 a 28 de la misma Ley, reguladores del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica ordinaria para la formulación de la declaración ambiental estratégica, establece la citada disposición final que son formalmente básicos, con la excepción concreta del artículo 18, apartado 4, los dos últimos párrafos; artículo 19, apartado primero, segundo párrafo, última oración; artículo 23, párrafo segundo; artículo 27, apartado 2 y el apartado 3, última oración; artículo 28, apartado 4, segundo párrafo, última oración. Estos preceptos formalmente básicos tienen idéntica consideración desde la perspectiva material, por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental y «[r]esponden a la función que cumple la legislación básica en este ámbito, que persigue el objetivo de que todas las administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia» (STC 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 3).

Sin embargo, no puede apreciarse que la impugnada derogación parcial del plan de ordenación del territorio de Andalucía incurra en contradicción efectiva con la normativa básica, por el hecho de que debiera haber sido objeto de la correspondiente evaluación de impacto ambiental, pues, conforme a su regulación legal que ya ha habido ocasión de exponer, resulta que queda fuera del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, tal y como lo define el art. 6 LEA.

Este precepto establece en el primer párrafo de su apartado 1 que «[s]erán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma», cuando cumplan con alguno de los requisitos enunciados en párrafos sucesivos. Aun cuando la derogación expresada de la norma 45.4 a) del plan de ordenación del territorio de Andalucía pudiera considerarse, prescindiendo

del dato de su aprobación parlamentaria, como una modificación de un plan adoptado o aprobado inicialmente por una administración pública o que su elaboración y aprobación viene exigida por disposición legal, en este caso, por la ley impugnada, no reúne ninguno de los requisitos que exige adicionalmente el apartado primero del art. 6.1 LEA. Ni establece el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, en tanto será la planificación territorial y urbanística dictada en su desarrollo la que defina este extremo [apartado a)], ni requiere una evaluación por afectar a espacios de la Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad [apartado b)], ni reúne, en fin, los requisitos necesarios para ser objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada [apartados c) y d)]. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del art. 6 LEA, al no tener la derogación efectuada efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección.

De la supresión de la citada norma no puede deducirse sin más una disminución de la protección ambiental respecto de la anteriormente vigente; máxime cuando el art. 31 LISTA fija las condiciones para tales actuaciones urbanísticas y de transformación del suelo rústico. Más aun, el art. 34 LISTA afirma que, en el marco de la legislación básica del Estado, serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada los instrumentos de ordenación del territorio «de acuerdo con lo previsto en la legislación ambiental» (art. 34.3), por lo que no existe excepción alguna a lo previsto en la legislación estatal.

Atendiendo a todo lo anterior no es posible afirmar que la disposición impugnada menoscabe la legislación estatal en punto a la evaluación ambiental estratégica. Al quedar excluida de su ámbito de aplicación la derogación efectuada de la norma 45.4 a) del plan de ordenación del territorio de Andalucía, en razón precisamente del carácter de dicho plan, no cabe apreciar contradicción de la disposición derogatoria, apartado 2 f) LISTA con la legislación básica del art. 6 LEA, ni vulneración, por consiguiente, de las obligaciones generales que establece al efecto su art. 9 o del procedimiento de la evaluación ambiental estratégica ordinaria que regulan sus arts. 17 a 28.

c) Por otra parte, en relación con la alegada infracción del principio de no regresión del Derecho medioambiental, los recurrentes no han argumentado suficientemente por qué la derogación de esta norma 45.4 a) del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el plan de ordenación del territorio de Andalucía, implica, en relación con la precedente, una regresión o rebaja en el estándar de protección constitucionalmente relevante, lo que unido a lo anteriormente expuesto en relación con la doctrina constitucional sobre dicho principio (STC 233/2015) ha de llevarnos a desestimar este motivo de impugnación.

Por lo expuesto, debe descartarse que la disposición derogatoria, apartado 2 f) LISTA incurra en las vulneraciones denunciadas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y, subsidiariamente, contra los arts. 19.1 a); 21.1 y 2 b); 22.1 y 2; 50; 53; 137.2 f); 151.1; 153.1 f); la disposición adicional cuarta; y la disposición derogatoria, apartado 2 f), de la citada Ley, ha decidido:

1. Declarar que el inciso «Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas» del art. 22.2; la palabra «mineros» del art. 137.2 f) y los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, son inconstitucionales y nulos.

2. Declarar que el art. 19.1 a) y los incisos «mineros», «a las energías renovables» y «actividades mineras» del art. 21.1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, no son inconstitucionales si se interpretan conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 5 d) y en el fundamento jurídico 6 a) (iii), respectivamente.

3. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de febrero de dos mil veinticuatro. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Laura Díez Bueso.

Firmado y rubricado.