

**Esopo y el urbanismo andaluz: comentario a la sentencia
del Tribunal Constitucional 25/2024, de 13 de febrero,
sobre la LISTA**

**Aesop and Andalusian urbanism: comment on the ruling of
the Constitutional Court 25/2024, of February 13,
about the LISTA**

Salvador María Martín Valdivia

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Jaén

SUMARIO: I.- LA DISRUPTIVA LISTA. II.- LAS CONCRETAS IMPUGNACIONES SOBRE PRECEPTOS DE LA LISTA. EL OBJETO DEL RECURSO. III.- LAS RAZONES DE CADA IMPUGNACIÓN. 1. Algunas consideraciones previas. 2. Los asuntos competenciales. 3. Del estudio del régimen jurídico del suelo rústico: examen de los arts. 19.1 a), 21.1 y 2 b) LISTA y consecuentemente de la liberación de licencia para los movimientos de tierras que comportan los usos mineros (artículo 137.2.f). 4. La impugnación del art. 22, apdos. 1 y 2: solución -en falso- al problema de las viviendas unifamiliares en suelo rústico. 5. Las afectaciones a la autonomía local por actuaciones de competencia autonómica (arts. 50 y 53 LISTA). 6. Normas relativas al restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística (arts. 151.1 y 153.2 f). 7. El problema de la desafectación de vías pecuarias afectadas por el planeamiento (Disposición adicional cuarta LISTA). 8. La derogación del POTA (norma 45.4 a, del Decreto 206/2006), vulneración del principio de no regresión ambiental. IV.- A modo de epítome: la exigua afectación del sistema jurídico urbanístico instaurado por la LISTA confirma la inmutabilidad de un modelo que se proyecta consistente.

RESUMEN: en diciembre de 2021 se publicaba la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía (LISTA). En ella se adoptaban nuevos criterios normativos para la regulación del urbanismo y de la ordenación del territorio en esa comunidad autónoma. Una de las principales apuestas se centraba

Recibido: 12-04-2024

Aceptado: 19-04-2024

en la original propuesta de clasificación del suelo, que afectaba muy sensiblemente a las posibilidades de uso del suelo rústico. Eran propuestas audaces y disruptivas respecto del statu quo tradicional. Esa norma fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad que se resolvió por sentencia del Tribunal Constitucional 25/2024, de 13 de febrero, que es el objeto de nuestro análisis. El resultado de su diagnóstico ha sido la confirmación del acomodo constitucional de la práctica totalidad de los preceptos impugnados, con ciertas excepciones relativas al régimen autorizador de los usos mineros en el suelo rústico, al tratamiento de las vías pecuarias afectadas por procesos de transformación urbanística y a la proscripción de ciertas viviendas en suelo rústico que se vieran vinculadas a usos extraordinarios en esa clase de suelo. El resto ha sido confirmado en su constitucionalidad por la sentencia referida. El plus de seguridad jurídica que ello comporta para el urbanismo andaluz es la consecuencia más significativa de esta resolución constitucional.

ABSTRACT: In December 2021, Law 7/2021 (LISTA) was published. In it, new regulatory criteria were adopted for the regulation of urban planning and territorial planning in that autonomous community. One of the main bets focused on the original land classification proposal, which very significantly affected the possibilities of using rural land. They were bold and disruptive proposals with respect to the traditional status quo. This rule was the subject of an unconstitutionality appeal that was resolved by ruling of the Constitutional Court 25/2024, of February 13, which is the object of our analysis. The result of his diagnosis has been the confirmation of the constitutional accommodation of practically all of the challenged precepts, with certain exceptions related to the authorizing regime of mining uses on rural land, the treatment of livestock trails affected by urban transformation processes and the prohibition of certain homes on rural land that were linked to extraordinary uses on that type of land. The rest has been confirmed in its constitutionality by the aforementioned ruling. The added legal security that this entails for Andalusian urban planning is the most significant consequence of this constitutional resolution.

PALABRAS CLAVE: ley urbanística de Andalucía, recurso de inconstitucionalidad, sentencia 25/2024, usos del suelo, tratamiento del suelo rústico, en viviendas en suelo rústico, vías pecuarias, usos mineros, constitucionalidad de la ley.

KEYWORDS: urban planning law of Andalusia, unconstitutionality appeal, ruling 25/2024, land uses, treatment of rural land, in homes on rural land, livestock trails, mining uses, constitutionality of the law.

I. LA DISRUPTIVA LISTA

No se puede negar que urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, medio ambiente, derecho de propiedad del suelo son materias y objetivos normativos que necesariamente deben abordarse por los parlamentos estatal y autonómico, cada uno en ejercicio de sus competencias. Fundamentos para los legisladores, sí, pero sobre todo son argumentos de largo alcance sociológico y contundente bagaje político. Prueba de ello es que casi todas las leyes que los han abordado en el tiempo merecen reproches desde posiciones ideológicas contrarias al signo político mayoritario del parlamento que las aprueba. Así sucedió con la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (en adelante, LS'90) y el Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante, TRLS'92¹), con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante, LS'98)², con la que la sustituyó (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en adelante LS'07, y su texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en adelante, TRLS'08³), pero también con las leyes posteriores (Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en adelante LRRR'13⁴, incluso de manera indirecta por cuestión de inconstitucionalidad de lo

¹ Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

² Sentencia 164/2001, de 11 de julio de 2001. Recursos de inconstitucionalidad 3004/98, y 3182/98 (acumulados). Promovidos por el Parlamento de Navarra; ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

³ Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. Recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008, acumulados a los anteriores, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja con respecto a distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

⁴ Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

refundido en 2008, el vigente Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en adelante TRLS'15⁵). Es rutinaria esa guerra ideológica en lo judicial. Y la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, (en adelante, LISTA) no iba a ser menos⁶, pues no en vano transforma las estructuras y los paradigmas de su predecesora (LOUA), que tras casi dos décadas de vigencia trató la cosa urbanística desde su visión desarrollista (*ratione temporis* no podía ser de otro modo), intervencionista (dado su corte político) y, a la postre, algo desfasada del urbanismo y de la ordenación territorial. Y es que, cierto es, hoy la nueva norma impone otros criterios y, como era de esperar, merece su reproche ideológico en esta ocasión por parte de los representantes más escorados a la izquierda del arco político. Tal vez sea porque muchos de sus criterios ya se contemplaban en la nonata LUSA (Ley de Urbanismo Sostenible para Andalucía) que murió en la orilla y, con toda seguridad, porque el Gobierno andaluz y el grupo parlamentario del PSOE en Andalucía alcanzaron el acuerdo de 10 de agosto de 2022⁷ para adecuar algunos de los preceptos inicialmente incorporados al texto de la Ley se adaptaran a determinadas exigencias formales y materiales impuestas por el Grupo Socialista. En definitiva, la LISTA es el resultado de aquella batalla ideológica, ya sólo entre Parlamento y esa izquierda más radical del Parlamento andaluz (a quien finalmente se unieron diputados nacionales de ERC, Más País, Compromís y Nueva Canarias). Y así, de esa guisa, se nos presentaba en los medios esta fabulosa batalla contra la especulación⁸, contra

⁵ Sentencia 218/2015, de 22 de octubre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 6059-2014. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con diversos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

⁶ Ya lo fue, en cierta medida, su legislación antecesora cuando se sometió al control de constitucionalidad la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, que declaró la nulidad de alguno de sus preceptos en Sentencia 154/2015, de 9 de julio de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 1832-2006, pero que también afectó tangencialmente a la LOUA.

⁷ Hablamos del Acuerdo de 10 de agosto de 2022, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA n.º 180, de 19 de septiembre de 2022), en el que ambas partes (Junta de Andalucía -PP- y Estado Español -PSOE-) coinciden en considerar resueltas las discrepancias manifestadas y concluida la controversia planteada inicialmente en relación con determinados artículos de la Ley. Allí, y sobre algunos de ellos, se adoptaba el compromiso de interpretarlos conforme a la legislación básica del Estado que pudiera estar afectada y, adicionalmente, el compromiso de incorporar en el desarrollo reglamentario de la Ley el criterio de interpretación. Así se hace en el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, RLISTA), dando cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral.

⁸ La noticia se publicó con titulares de este alcance: <Unidas Podemos recurre ante el Constitucional la Ley del Suelo de Andalucía por su "urbanismo aleatorio". El grupo confederado recaba los votos de ERC, Más País, Compromís y Nueva Canarias para pedir al Alto Tribunal la "nulidad" de una norma clave del Gobierno de Moreno, negociada con Vox

la desnaturalización del suelo rústico, del entorno natural, del medio ambiente, ... Necesarios, irremediables recursos (se glosaba) contra la LISTA, que transformaba paradigmas devolviéndonos a la tan denostada propuesta de declarar urbanizable todo el suelo rústico, aquella malhadada idea del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio⁹, de modificación de determinados artículos de la LS'98¹⁰. Se trataba de combatir aquella idea de los gobiernos de Aznar que propusieron el anatema de declarar urbanizable todo el suelo municipal, salvo el especialmente protegido. Ha sido mucho el ruido político y mediático provocado por ese genuino *frente popular*. La resultancia, no obstante, de esa cruzada jurídica se encarna en la sentencia que analizamos, pero su consecuencia práctica en la LISTA y en el urbanismo andaluz ha mudado en ratón. *El parto de los montes*, la fábula de Esopo, es lo que finalmente ha resultado de esa ardua batalla. La anulación de preceptos básicos de la Ley no se ha producido y lo que se ha declarado inconstitucional no es de trascendencia tal como para anunciar que se haya quebrado aquel conjuro ultraliberal. Se puede certificar que la LISTA ha superado el test de esfuerzo.

La base argumental del recurso de inconstitucionalidad formulado se sostiene básicamente en la cuestión competencial: si es a las CC.AA. a quienes corresponde regular por ley según qué materias o, por el contrario, si es al Estado a quien le quedan reservadas. Sucede, no obstante, que es esa un debate muy espigado: urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, extensión del derecho de la propiedad fundiaria, procedimientos y garantías..., son competencias a veces complementarias, en ocasiones concurrentes, pero con una delimitación ya muy marcada por la

y PSOE, y que “introduce un uso destructor del medio ambiente”>, en ElDiario.es, 9 de marzo 2022 (https://www.eldiario.es/andalucia/unidas-recurre-constitucional-ley-suelo-andalucia-urbanismo-aleatorio_1_8813175.html). O como se explicaba el El Español, 9 de marzo 2022 (https://www.elespanol.com/espana/andalucia/20220309/podemos-recurre-tc-andaluz-suelo-vulnera-autonomia/655934553_0.html), “...argumentación que fomenta la especulación urbanística y la construcción en suelo rústico”.

⁹ Que propuso, recordemos: 1.º: a) eliminación en el artículo 9 de la Ley 6/1998 de la definición del suelo no urbanizable, la referencia del inciso “así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”; b) nueva redacción del artículo 15.2, reconociendo a los propietarios de suelo urbanizable el derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos conforme a la naturaleza rústica de los mismos, y atribuyéndoles el “derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística”, y ello se podía hacer desde el momento en el que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o “la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada”; y c) regulación de la figura del silencio positivo en la aprobación de los planes generales.

¹⁰ Sobre la declaración de inconstitucionalidad de los postulados de ese RDL, véase BASSOLS COMA, Martín, “Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre”, Cuadernos de Derecho Local (QDL) ISSN: 1696-0955, núm. 30, octubre de 2012, p. 37-57 Fundación Democracia y Gobierno Local.

doctrina constitucional. Eso tal vez haya facilitado la tarea del TC, que tampoco se ha esmerado en explicaciones que resultan ya notorias en esta materia concreta. Aunque bien es posible que a esa parquedad de explicaciones haya contribuido la inconsistencia de los argumentos impugnatorios y de la técnica empleada en el recurso formulado, a decir de lo que enuncian los antecedentes de la sentencia.

Ese es el escenario en el que se impugna el texto legal andaluz y en el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad. No obstante, hemos de advertir desde ahora la extrañeza que produce el escaso ímpetu impugnatorio de concretos preceptos que, en principio, podrían entenderse enjundiosos y conflictivos, como también desde luego choca a primera vista la casi aleatoria declaración de inconstitucionalidad de algunos de los impugnados: se anulan incisos mucho menos agresivos para el medio ambiente que otros que tal vez resultaren asaz nocivos a ese bien jurídico, tanto en materia de viviendas unifamiliares en suelos rústicos como en lo referente a prohibición de usos en ese ámbito. Extrañeza que se incrementa por el exiguo esfuerzo desplegado por el TC para explicar por qué motivo unos sí son contrarios al orden constitucional y otros lo respetan. Sobre esas -y algunas otras- reflexiones versará el trabajo que a continuación se presenta.

II. LAS CONCRETAS IMPUGNACIONES SOBRE PRECEPTOS DE LA LISTA. EL OBJETO DEL RECURSO

La sentencia que analizamos comienza por explicar en sus Antecedentes cuáles son los preceptos que se impugnan. Y aclara que, en primer lugar, se abordará el estudio de una impugnación genérica y global a todo el texto legal. Afirman que la LISTA se tramitó y aprobó por el procedimiento de urgencia sin que se diera el presupuesto de hecho habilitante para ello. Por tal motivo, 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, el art. 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EA And.), así como los arts. 98 y 99, en relación con el art. 110 y concordantes, del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Además, y como impugnación concreta, se refutan los artículos siguientes:

- **19** “Derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico”¹¹.

¹¹ **Art. 19:** 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.*

- 21 “Actuaciones ordinarias”¹².
- 22 “Actuaciones extraordinarias”¹³.
- 50 “Declaración de Interés Autonómico”¹⁴.

¹² **Art 21. (se marca en negrita lo declarado inconstitucional):** 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) Las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que sean necesarios para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, incluyendo aquellas que demanden las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de las materias primas generadas en la misma explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal, siempre que se acredite la unidad de la misma.

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.

¹³ **Art. 22 (se marca en negrita lo declarado inconstitucional):** 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.

¹⁴ **Art. 50:** 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.

- 53 “Suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordena-

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 la Administración actuante a los efectos de la ejecución, así como 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.

ción urbanística”¹⁵.

- **137, 2, f)** “Actos sujetos a licencia urbanística municipal”¹⁶.

-**151.1** “Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título preceptivo o contraviéndolo”¹⁷.

-**153.2** “Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística”¹⁸.

- la **Disposición adicional cuarta** “Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico”¹⁹.

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.

¹⁵ **Art. 53:** 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 periodo 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.

¹⁶ **Art. 137. 2. (se marca en negrita lo declarado inconstitucional):** No requieren previa licencia:

^{j)} 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.

¹⁷ **Art. 151.1.** Ante actuaciones realizadas sin licencia o título habilitante exigido por esta Ley o contraviendo 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.

¹⁸ **Art. 153. 2.** Se exceptúan de la anterior regla, de modo que podrán adoptarse dichas medidas en todo momento, las siguientes actuaciones:

^{j)} 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.

¹⁹ **Disposición adicional Cuarta (se marcan en negrita los incisos anulados)**

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 gene-

- y **Disposición derogatoria única**²⁰.

III. LAS RAZONES DE CADA IMPUGNACIÓN

1. Algunas consideraciones previas

Las impugnaciones se centran en la alegada vulneración de algunos preceptos constitucionales que se refieren sucintamente en el F^oJ^o 1. Se imputa a toda la norma (la impugnación genérica que referimos *supra*) la vulneración de los arts. 1.1 y 23.2 CE, 108 del E. A. And, 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

ral vigente, quedando exceptuados del régimen previsto en la sección 2.ª 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 su resolución. d) El plazo para la instrucción del procedimiento de desafectación será de 9 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.

²⁰ **Disposición derogatoria:** 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.

jurídica (art. 9.3 CE) y la legislación básica en materia de medio ambiente, en concreto, el art. 13.1 del TRLS'15; 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) TRLS'15, 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).

Ya advierte tempranamente la sentencia comentada el empleo de una defectuosa técnica impugnatoria denunciada por los letrados de la Junta de Andalucía y del Parlamento Andaluz, a lo que responde el TC reiterando su tradicional doctrina, que aplica al supuesto concreto de este recurso con dos argumentos:

1.- Conforme a una consolidada doctrina constitucional, *“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”*. Poderosa llamada de atención a los precursores de la impugnación por la incorrecta técnica procesal empleada que tendrá sus efectos en la resolución de la controversia.

2.- Y, además, el reproche de la incorrecta aplicación de la denominada “inconstitucionalidad mediata o indirecta”, esto es, al 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). Como igualmente explica el TC descansando en su 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”.

Esos dos reproches sirven al Tribunal para rechazar aquella impugnación *in totum* formulada por razones adjetivas o de procedimiento de aprobación de la Ley. Explica con algo más de detalle a modo de introito explicativo el rechazo a la supuesta aplicación indebida del trámite de urgencia²¹ en el F^oJ^o 3 de esta manera:

“...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”.

Se cierran así las puertas a anulaciones totales por defectos de forma que no son cuestionables en sede constitucional. Argumento que además se refuerza cuando se aborda la impugnación o explicación referente a la supuesta disminución de garantías parlamentarias en la tramitación de la Ley por la aplicación del procedimiento de urgencia, que se trata y rechaza en el F^oJ^o 4:

“...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”.

Mayor detenimiento merece la curiosa ausencia de respuesta al reproche argumental de naturaleza puramente procesal de los letrados autonómicos cuando plantean la falta de legitimación de los recurrentes por no ser parlamentarios andaluces. Recordemos que a la tarea impugnatoria se incorporan parlamentarios nacionales de ERC, Más País, Compromís y Nueva Canarias. Esa falta de legitimación activa la plantea a modo de causa de inadmisibilidad del letrado de la Junta de Andalucía. Y, en efecto, el F^oJ^o 3 la recoge²² pero ni la explica ni la resuelve, lo que nos deja en la

²¹ Se argumentaba por lo recurrentes que “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”.

²² “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

duda de si ese ánimo impugnatorio es, más que un uso, un abuso de armas constitucionales o si, por el contrario, les es dado a los parlamentarios nacionales impugnar normas autonómicas por defectos de forma que deriven de la indefensión de los parlamentarios autonómicos en la tramitación de las leyes. Hubiera sido deseable conocer el parecer del TC al respecto, pero, por esa suerte de incongruencia omisiva que se padece, no va a poder ser en esta ocasión²³.

2. Los asuntos competenciales

Comienza la sentencia que analizamos por explicar cuáles son las principales críticas a los que el recurso somete a la norma impugnada. El grueso de la carga impugnatoria parece referirse a la alegada inobservancia del reparto de competencias en esta materia, de modo que la denuncia se formula contra una supuesta invasión competencial al regularse en la Ley usos del suelo rústico y determinados procedimientos que los recurrentes atribuyen en exclusiva al Estado. Ya comentamos más arriba que es este un tema muy gastado en la doctrina constitucional en materia urbanística, y así nos lo hace saber también el TC. Desde antiguo se tiene clara la necesaria coexistencia de ambos ámbitos competenciales. Urbanismo y ordenación territorio son competencia autonómica, en tanto que régimen jurídico del derecho de propiedad, clases de suelo, derechos y deberes de los propietarios, procedimientos administrativos (de ahí la competencia para regular los efectos del silencio en normas

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”.

²³ No es la primera vez que el TC deja sin contestar de manera expresa algunos de los alegatos de las partes. Como ya expuse en otro lugar (“*La Ley de Vivienda 12/2023, una visión desde el derecho público. «Nihil novum sub soles»*”, en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Número 51, 2023, págs. 39 y ss.) con motivo de la impugnación de la interpuesto en relación con la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, **la STC 15/2023, de 7 de marzo**, resolvía el recurso de inconstitucionalidad 2222-2021, y analizaba los límites materiales de los decretos leyes y la constitucionalidad de la atribución al juez de un margen de apreciación para acordar, en las circunstancias concurrentes en pandemia, la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual habitada sin título para ello, en términos ciertamente similares a como se había planteado el recurso que concluyó con la analizada supra STC 9/2023 y con idéntico pronunciamiento. El tercero de los motivos de impugnación de aquel recurso se contraía a la vulneración del art. 24 CE, en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, que consagran el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales como vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva y atribuyen en exclusiva el ejercicio de la potestad jurisdiccional a jueces y tribunales. Pues bien, ese tercer motivo no encuentra oposición argumental alguna en la sentencia (en una especie de incongruencia omisiva impropia del enjuiciamiento constitucional). De hecho, es que no se rebaten los argumentos del recurso formulado, si no es porque generosamente entendamos que se contiene una implícita refutación por asumir en su integridad las razones y fundamentos jurídicos empleados en otras sentencias también analizadas en ese pronunciamiento (8 y 9/2023), y por la fundamentación conclusiva del último FJ^o, que a modo de cierre se propone.

estatales incluso para licencias urbanísticas), garantías expropiatorias y responsabilidad patrimonial son competencias normativas del Estado. Por todas, STC 61/1997 y otras posteriores referidas a las Leyes del suelo de 1998 y 2007. Así lo asume el F^oJ^o 4 de nuestra sentencia²⁴.

También se refiere a la alegada vulneración de la autonomía local, imputación que ofrece el recurso basándose en la discutida idea de que al obligarse a los ayuntamientos a definir lo que está o no prohibido en los ámbitos de suelos rústicos o especialmente preservados, se pone en tela de juicio su autonomía de decisión. Idea difícilmente explicable, por cierto, por cuanto pudiera parecer, contrariamente a lo alegado, que el otorgar esa posibilidad a cada ayuntamiento refuerza su capacidad de regulación. Residencial en la voluntad local lo que en cada término municipal es o no rústico y especialmente protegido desde la perspectiva urbanística refuerza, a nuestro juicio, esa autonomía local que dicen en peligro. La STC rechaza la idea y para justificar su decisión también se fundamenta en otros pronunciamientos anteriores:

“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”²⁵.

²⁴ *“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)]”.*

²⁵ En esencia, recuerda el argumento allí explicado de que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4)»; (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39)”. Límites que son igualmente abordados en otros pronunciamientos constitucionales (Ss. TC 132/2014, de 22 de julio, con cita expresa, entre otras y destacadamente, de la STC 240/2006, de 20 de julio, o la de 159/2001, de 5 de julio, como también la STC 40/1998, de 19 de febrero; e incluso en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, cuyo art. 3 define el ‘Concepto de la autonomía local’). En todos esos pronunciamientos se señala que ese “derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local”. Y como igualmente nos re-

En este supuesto, lo que los diputados recurrentes vienen a cuestionar es 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. No pueden prohibir, sí pueden decidir lo que sería autorizable. Esa parece ser la clave de la inconstitucionalidad de la norma.

3. Del estudio del régimen jurídico del suelo rústico: examen de los arts. 19.1 a), 21.1 y 2 b) LISTA y consecuentemente de la liberación de licencia para los movimientos de tierras que comportan los usos mineros (artículo 137.2.f)

Esos preceptos son los que abordan el discutido tratamiento del suelo rústico, sus usos y las operaciones autorizatorias que sobre ellos se proponen en la Ley. Consideran los diputados recurrentes que el inciso del precepto “*no se encuentran prohibidos por la ordenación [...] urbanística*” del art. 19.1 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 TRLS’15. 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. Esto es, no debe corresponder al municipio la tarea de decidir a través de su planeamiento municipal lo que está o no prohibido en el suelo rústico, sino que la tarea corresponde directamente al legislador urbanístico, además de la constancia de otras limitaciones que fueran aplicables por las normas sectoriales. Y eso en esencia, a juicio de los recurrentes, limita la autonomía local y es un ataque a la seguridad jurídica. Por lo que se traslada en los antecedentes de la sentencia que analizamos, poco se puede colegir del razonamiento lógico que debería llevarnos a esa conclusión. Aun así, de la lectura de la fundamentación jurídica parecen disiparse algunas dudas:

a’.- No se advierte inseguridad jurídica en la propuesta legislativa acerca de la prohibición/autorización de usos en suelo rústico introducida en el art. 19.1.a) LISTA. La seguridad jurídica de una norma viene perfectamente definida en la doctrina

cuerda esa constante doctrina, los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL].

constitucional: “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”²⁶. Y el texto legal debatido da perfecta y cumplida cuenta de qué criterios se manejan para prohibir o permitir en cada una de las subcategorías de suelos rústicos (de especial protección, preservados o de régimen común) que se definen con precisión en los arts. 12, 14, 19 y 20 LISTA.

b’.- Por lo que toca a la vulneración del principio de autonomía local, y como referimos arriba, se discute si la técnica de la prohibición municipal expresa invade esa autonomía, al considerar más adecuada y eficaz la de la especificación local de los usos autorizables en suelo rústico. Y naturalmente, ante este alegato por entero carente de sustento normativo o doctrinal, el TC responde mediante el reconocimiento y atribución al legislador autonómico de las competencias para decidir las diversas maneras de regular la actividad urbanística, otorgando en ella a los entes locales “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”. No se alcanza a comprender en qué aspecto concreto de la regulación discutida se fundamenta el recurso para atribuir a la vulneración de la autonomía local la decisión de que su margen de apreciación se aumente. Que un ayuntamiento decida en el ámbito del suelo rústico qué usos están prohibidos o autorizados en cada clase de suelo, con respeto absoluto -como no puede ser de otra manera²⁷- a las posibles limitaciones que otras normas sectoriales impongan a cada subcategoría, no sólo no limita la autonomía local, sino que decididamente la refuerza. Porque, desde luego, si lo que se pretendía era apuntalar ese supuesto ataque a la autonomía local en el argumento de que por ahí se iba a permitir que en suelos especialmente protegidos el planificador local iba a habilitar la implantación de cualquier clase de uso, la interpretación es bien clara. El TC nos recuerda que las limitaciones del art. 13 TRLS’15 siguen vigentes para cualquier clase de suelo especialmente protegido (STC 42/2018, de 26 de abril), y por ello “no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso

²⁶ Se sustenta en las ss. TC150/1990, de 4 de octubre; 142/1993, de 22 de abril; 212/1996, de 19 de diciembre; 96/2002, de 25 de abril; 238/2007, de 21 de noviembre; 84/2008, de 21 de julio; 90/2009, de 20 de abril y 136/2011, de 13 de septiembre.

²⁷ Esos suelos especialmente protegidos o preservados “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). No se acierta a vislumbrar dónde y cómo se alteran competencias a través de esa supuesta invasión de la autonomía local.

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”

c’.- En el estudio de la impugnación de los apartados del art. 21 de la Ley que regulan el régimen jurídico del suelo rústico, en lo que respecta exclusivamente a las actividades minera y de infraestructuras de energías renovables (únicas objeto de recurso), la sentencia que comentamos cuenta con un precedente jurisprudencial cercano del que toma su argumento. En efecto, las actuaciones ordinarias derivadas de la propiedad en suelo rústico que se contienen en al art. 21.1 y 2 b) LISTA merecen el mismo tratamiento, a juicio del TC, que el ofrecido en su sentencia 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. Allí se explicaba que en suelos rústicos de régimen común o en el que mereciera protección hidrológica, minera o de infraestructura, los usos extractivos y de infraestructuras pueden tener carácter de ‘ordinarios’. Pero no ocurrirá así en los suelos con protección sectorial o preservados por otras razones, en cuyo supuesto esas actividades mineras o infraestructurales puedan alterar el valor insito de ese suelo por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar ese valor inherente. Y así se proyecta la doctrina expuesta sobre la norma andaluza. Los usos mineros y de infraestructuras de energías renovables podrán ser considerados ‘ordinarios’ en el suelo rústico de régimen común, pero distinta es la conclusión respecto a las restantes subcategorías de suelo rústico, las de especial protección o las preservadas, 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, que resulta incompatible con la excepcionalidad e intensidad que los usos mineros y los vinculados a energías renovables representan. Esa exclusión del carácter ordinario no impide, como dice la sentencia estudiada, que en el resto de suelos rústicos de las letras a), b) y c) del art. 14.1 LISTA, esos mismos usos y actividades pudieran acogerse al régimen de las actuaciones “extraordinarias” del art. 22 LISTA y al resto de condiciones impuestas por el ordenamiento.

La cuestión en la práctica no es baladí. Si se reputaran esos usos como ordinarios, la implantación sólo requiere de licencia municipal. Al encuadrarse en los denominados ‘extraordinarios’, antes de la licencia se requiere de una autorización previa a la concesión de aquella que cualifique los terrenos donde pretendan implantarse, así como la sujeción a un periodo de información pública y audiencia de los titulares de los terrenos colindantes y de las Administraciones Públicas que tutelan intereses públicos afectados, con un plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento mayor que el de la simple licencia (seis meses), y el silencio tendrá

efecto desestimatorio. Además, se imponen otra cargas de carácter adjetivo, como la de poder quedar sometida la autorización de implantación, si reglamentariamente se decide, a una duración limitada de la cualificación con las obligaciones de restitución de los terrenos finalizada la misma y la de prestar “*la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter extraordinario del suelo,*” con una cuantía del diez por ciento del presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse, excluido el coste correspondiente a maquinaria y equipos. Como se ve, se trata de imponer un mayor control en la implantación efectiva de esos usos mineros y de infraestructuras de energías renovables, por entenderse que su autorización por mera licencia municipal pudiera poner en peligro los valores que se protegen en las categorías reservadas de suelo rústico.

Pero la exclusión de esos concretos usos impugnados merece una reflexión. Admitamos que unos mayores controles aseguran la mayor protección que se persigue²⁸; ¿alguien puede explicar por qué razón no se impugnan -y consecuentemente no se anulan- por los mismos criterios y fundamentos los usos ‘ordinarios’ vinculados al aprovechamiento hidráulico o a las telecomunicaciones? Esos usos también se califican de ordinarios en el art. 21, sólo requieren de licencia municipal para su implantación y son por entero susceptibles de provocar la misma degradación de los valores naturales que se pudieran encarnar eventualmente en los suelos especialmente protegidos o preservados, pues sus necesidades técnicas y constructivas de implantación (su potencial destructivo del entorno natural) es similar al de las infraestructuras de energías renovables. Es preciso preguntarse sobre si son esos usos específicos susceptibles acaso de provocar “*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)*”. ¿Cómo unos sí merecen esa mayor protección y los otros no? Como ra-

²⁸ Criterio que parece no ser el que el propio TC mantuvo en otra reciente sentencia en la que se enjuiciaba el art. 3 de la Ley Canaria 2/2016, en cuanto a la redacción que daba al artículo 6.1 de la Ley 6/2002, que permitía determinados usos turísticos en las islas occidentales “en cualquier clase de suelo”, incluidos los de especial protección y aunque la planificación urbanística no los contemplara expresamente, hasta el punto que la nueva norma anulaba los planes que contradijeran esa autorización. La razón de esa generosa permisividad se centra en que la condiciona a que sea posible en función del tipo de suelo de que se trate, pues ha de cumplir “*las condiciones establecidas para la respectiva categoría*”. Vincula así el uso turístico que se permite con el tipo de suelo de que se trate y el régimen de protección que le haya otorgado el legislador canario en el ejercicio de su competencia en materia de urbanismo: “*No se desconoce, por tanto, el criterio de la legislación estatal relacionado con la protección de los valores específicos de este tipo de suelo, en cuanto que el uso turístico no se permite al margen de la preservación de los posibles valores que concurren en el suelo, los cuales, como ya se ha señalado, han de ser protegidos en todo caso*” (STC 42/2018, de 26 de abril (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018). Exactamente lo mismo que había previsto el art. 19,1 LISTA, cuando permitía esos usos ordinarios (los de aprovechamientos hidráulicos y los de telecomunicaciones, pero también los finalmente anulados por esta Sentencia que estudiamos) siempre y cuando “*...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*”.

zona la propia resolución constitucional, se trata de proteger de determinados usos potencialmente agresivos por su propia esencia y por su intensidad, “*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*”. No otra cosa que lo que se destila de una simple lectura del art. 13 TRLS’15, con los dos criterios de protección que un terreno natural impone a juicio del TC: “*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*” (FºJº 6 de la sentencia analizada). Y llegados a este punto se impone la reflexión: la implantación de una central hidroeléctrica o de un centro de telecomunicaciones ¿no son potencialmente debilitadores de aquellos valores especialmente protegidos? Esa diferencia no está justificada en el recurso ni explicada en la sentencia, lo que hace especialmente difícil su comprensión. O tal vez sea sólo una azarosa apreciación personal, posiblemente equivocada.

En conexión con lo anterior, no es de extrañar, por tanto, que se anulen también las referencias a la exigibilidad de licencia cuando se trate de actividades extractivas o usos mineros que se contemplan en el artículo 137 de la LISTA. Porque, en efecto, en el fundamento jurídico 10, al abordar la constitucionalidad del art 137.2.f) la sentencia que analizamos concluye en que, por la indudable concurrencia en cualquier actividad minera del presupuesto fáctico previo del movimiento de tierras, dada la experiencia relativa a la constitucionalidad de los preceptos que imponían el silencio administrativo negativo a estas actuaciones, la respuesta a la cuestión de inconstitucionalidad de ese artículo sólo puede ser positiva²⁹.

²⁹ Recordemos que el Real Decreto Ley de Gasto Público (según aparece en el BOE, su denominación exacta es “*Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*” estableció en su artículo 23 el silencio negativo en procedimientos de autorización administrativa para los actos de transformación que contemplaran movimientos de tierras, explanaciones cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación. Ese precepto fue declarado inconstitucional por la STC 29/2015, de 19 de febrero de 2015, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1772-2014, ya que el Gobierno no había aportado una justificación suficiente que permitiera apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para el uso de la legislación de urgencia en relación con el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, lo que determinó la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dicho artículo por vulneración del citado precepto constitucional. No obstante, ese precepto mantuvo su redacción de 2011 en la LRRR’2013. Cuando fue recurrida, el Tribunal Constitucional anuló parcialmente el artículo 11 del TRLS’15 pero sin que ello afectara al apartado relativo al silencio negativo en lo referente

En la sentencia que comentamos la anulación de ese precepto viene justificada por cuanto el precepto autonómico exime de licencia urbanística municipal al uso minero que, por su propia naturaleza, conlleva la necesidad de ejecutar 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) TRLS'15 “*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*”. Por lo que, siendo aquella normativa básica estatal, cualquier liberación de la autorización ahí exigida sería contraria al orden constitucional de competencias.

4. La impugnación del art. 22, apdos. 1 y 2: solución -en falso- al problema de las viviendas unifamiliares en suelo rústico

Y de este modo llegamos a la que, tal vez, sea la más interesante de las temáticas abordadas por la sentencia que comentamos, pues fue una de las medidas estrella de la normativa andaluza y, además, una de las que más eco mediático obtuvo, tanto por su mera aprobación como por la impugnación en el ámbito de este recurso de inconstitucionalidad. Cuando el legislador andaluz decidió en 2002 prohibir radicalmente la construcción de edificaciones de uso y destino residencial en suelo rústico, salvo que estuvieran vinculadas y fueran proporcionales a cualquiera de los usos ordinarios allí permitidos, se plantó la semilla de lo que luego se tradujo en un innumerable reguero de conflictos políticos, doctrinales y, sobre todo, jurisdiccionales que han llevado a no pocos andaluces a los tribunales (no sólo a los contencioso-administrativos, sino a los más comprometidos juzgados de lo penal) a poco que edificaran, levantaran, construyeran o instalarán cualquier tipo de obra que no estuviese comprendida dentro de los usos ordinarios en el suelo rústico. La herencia de aquella prohibición establecida en los artículos 42 y siguientes de la LOUA generó una hornada de procedimientos sancionadores y diligencias penales que en no pocas ocasiones ha concluido con la condena de privación de libertad de quienes, seguramente llevados por un flagrante error de prohibición, levantaban ese tipo de obras, construcciones e instalaciones sin saber de su gravedad y del rigor de las sanciones que acarrearían. Si damos por buenos los números que se contemplan en la Exposición de Motivos del Decreto andaluz de 2019³⁰ que regulaba el régimen jurídico de los edificios asimila-

a movimientos de tierras. Así lo reflejó la sentencia 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 5493-2013 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley.

³⁰ Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

dos a fuera ordenación³¹, en ese momento eran 300.000 las viviendas ilegales que se levantaban en el entorno rural en Andalucía. Potencialmente, 300.000 infracciones penales, a los ojos del legislador andaluz de 2022 que, bien es verdad, se han generado por la relajación absoluta de la conciencia social de los infractores, pero también por la indolencia secular de las administraciones públicas en su cometido de cumplir con las labores de policía urbanística que les vienen impuestas de manera sostenida por las normas aplicables en esta materia. Pero lo cierto es que aquel empeño del legislador de “*ponerle puertas al campo*” (nunca mejor empleada la expresión) ha llevado a situaciones verdaderamente turbadoras, cuando no claramente injustas. Con ello no estamos queriendo justificar el continuo ataque que el entorno rural está sufriendo el campo andaluz, no se trata de excusar las múltiples ilegalidades que ese medio viene sufriendo desde hace décadas en España, porque ciertamente es un problema al que había que poner coto. El fondo versa de otra cosa. En esta comunidad autónoma (también en muchas otras zonas de España), tan natural es cultivar el suelo rústico como construir en él³². Y esa es una tendencia sostenida en el tiempo, no sólo de estos últimos años. La creciente intensidad en esos usos es lo que ha hecho de esta particularidad un problema. Pero la decisión legislativa de prohibir a partir del año 2002 cualquier construcción que no fuese de las que se integran en los denominados “usos ordinarios” fue una mala opción político-legislativa³³. No sólo no se ha conseguido parar la sangría urbanística y ambiental, sino que el mal uso de los remedios normativos ha llevado a muchos infractores, que debieron ser reprendidos por la vía administrativa, a sentarse en el banquillo de los acusados. Con la penosa y agravada particularidad de la desigualdad en el trato, de que sólo han sido *algunos* de ellos los castigados penalmente, como es bien notorio, por lo que esta aplicación tan disímil, arbitraria e injusta de las normas penales (sólo se reprende a algunos, muy pocos) hace doble incuria de quien ha resultado penalizado por esta lotería al revés que supone la incoación de un procedimiento penal, en lugar de la tramitación de un procedimiento sancionador o de restitución de la normativa urbanística.

³¹ Sobre la regulación derivada de esta normativa y los problemas derivados de los inmuebles en situación de asimilados fuera de ordenación, LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, en “*Las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares*”. En obra colectiva “Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz...” op. cit. págs. 567 y ss.

³² No en vano, y en palabras del propio TC, “*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)

³³ Absolutamente contraria a la lógica por otra parte, como señala JORDANO FRAGA, Jesús, “*La reclasificación del suelo no urbanizable*”, monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 21, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009, cuando razona al respecto de la indeseada tendencia a prohibir esos usos en el suelo rústico que “*abrir esta espita no daña el medio ambiente y por el contrario supondría una actividad económica que inyectaría fondos en el medio rural cuando éste ha de encontrar actividades que suplan la otrora actividad primaria agrícola*” (página 373)

Se daba además la particularidad de que hasta el año 2010 (fecha en la que se publica el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía) y, sobre todo, después del año 2019 no se aborda con seriedad el asunto de las edificaciones que, levantadas a espaldas de toda legalidad urbanística, ya contaban con una antigüedad suficiente como para que les fuera imposible la aplicación de las medidas de restitución de la legalidad urbanística, lo que generaba una formidable bolsa de suelos en entornos naturales con edificaciones que no podían demolerse y que, además, exigían demandas infraestructurales. La paradoja era que no se les podían ofrecer legalmente, pero no por ello dejaban de serles precisas. Terminaban por ser obras ilegales con suministros ilegalmente instalados. En efecto, esas obras subrepticias precisaban de agua, electricidad y depuración de aguas sucias que, imposibilitados de satisfacción a través de las redes públicas, generaban importantes efectos adversos al medio ambiente (captaciones ilegales de agua, vertidos incontrolados a cauces públicos o al subsuelo, el mismo subsuelo de donde las aguas ilegales eran después extraídas para su uso doméstico, enganches clandestinos a redes eléctricas, etc.). *No hay peor ciego que el que no quiere ver*, perdónesenos el uso de la expresión popular, pero que retrata el papel que mientras tanto vinieron desempeñando las administraciones públicas andaluzas.

Con la instauración del régimen jurídico de las edificaciones asimiladas a fuera de ordenación (AFO) se intentó mitigar en parte el problema suscitado por esta ceguera institucional. Pero fue decididamente la LISTA la que ofreció una solución valiente: hacia el pasado, la legalización de lo edificado *alegalmente* y, hacia el futuro, la regularización de la actividad de edificación de usos residenciales en entornos naturales. No sólo se regulariza lo levantado furtivamente, pero ya consolidado por el tiempo, sino que se va a instaurar un régimen jurídico específico para permitir las construcciones en suelo rústico de viviendas unifamiliares aisladas que cumplan con una serie de determinaciones técnicas, geográficas y jurídicas que garanticen el respeto a los valores ambientales y naturales propios de ese tipo de suelo. Así se propuso en el artículo 22 del texto legal y así se desarrolló en el artículo 31 de su Reglamento. Como digo, una apuesta decidida, valiente y audaz.

Pues bien, se recurrió esta norma (impugnación que se presenta con clara vocación de ariete político) por las razones que se explican en el fundamento jurídico 7 de la sentencia que analizamos. En esencia, los motivos impugnatorios son los mismos que se emplearon contra los artículos 19 y 21 arriba glosados: principio de seguridad jurídica, vulneración de la autonomía local, inidoneidad del procedimiento de urgencia y la rebaja del nivel de protección ex art. 149.1.23 CE, infringiendo el art. 13.1 TRLS'15³⁴, además de la genérica impugnación relativa a la inapropiada utilización

³⁴ Olvidando tal vez la rotundidad con la que el TC ya había despachado este reproche (y que también ahora se nos recuerda) cuando razonaba 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

de la técnica de la prohibición municipal expresa, al considerar los recurrentes más adecuada y eficaz la de la especificación local de los usos autorizables en suelo rústico. Y naturalmente las razones del rechazo genérico a esas impugnaciones se reiteran en este fundamento jurídico. Se añade además, en lo que refiere a la vulneración de la autonomía local, la improcedencia del alegato por cuanto, en primer lugar, estas actuaciones extraordinarias en suelo rústico han de cumplir tres condiciones sin las que es imposible edificar (no estar prohibidas por la legislación urbanística; respetar el régimen de protección que sea de aplicación y que esos usos, bien contribuyan al desarrollo del medio rural, bien hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano); pero, además, es que en las actuaciones extraordinarias se impone un doble filtro (una autorización previa de calificación de suelos y una licencia posterior), por lo que la autonomía local está más que garantizada.

Con todo, lo más interesante de esta doctrina es la interpretación que allí se ofrece del alcance del artículo 13 del TRLS'15, en relación con la posibilidad de autorizar determinados usos en suelo rústico, cuya definición corresponde en exclusiva a las CC.AA: *“Es patente, por tanto, que el art. 13.1 TRLS'15 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].”*

Y en ese sentido es claro que el Tribunal Constitucional termina por fijar la doctrina acerca de a quién corresponde y en qué condiciones determinar los posibles usos de las distintas clases de suelo. Por ello determina en ese mismo fundamento jurídico las siete conclusiones que deben extraerse de ese argumento, a saber:

- la facultad de edificar no está excluida a radice de la propiedad del suelo rural;
- aunque para ello se habrá de respetar su régimen de protección específico;
- y por ello ahí caben, naturalmente, las construcciones vinculadas a su explotación primaria;

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 TRLS'15”.

- pero también los usos no vinculados a los primarios, sin límites apriorísticos;
- es al legislador urbanístico -al autonómico- a quien corresponde definir qué son y cómo se regulan las denominadas actuaciones extraordinarias en el suelo rústico;
- ello no obsta a que se hayan de respetar las condiciones básicas establecidas por el Estado (la preservación del suelo de la urbanización y la garantía de la utilización racional de los recursos naturales);
- por lo que para la autorización de su implantación será exigible la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron aquella protección.

De esa propuesta jurisprudencial pudiera entenderse que, con esas condiciones y límites, los usos residenciales en suelo rústico estarían también permitidos, siempre y cuando el legislador autonómico así lo decidiese. Y a ello dedica la sentencia analizada la segunda parte de este FºJº 7 en el que nos estamos empleando. A este respecto es donde más sorprendente termina por ser la explicación que la sentencia nos ofrece. El artículo 22 de la LISTA estableció dos escenarios distintos en los que era posible la construcción de viviendas unifamiliares:

- las que se vinculen a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico en las que se garanticen la proporcionalidad y vinculación entre ambas, y
- las viviendas unifamiliares aisladas sin vinculación concreta a usos ordinarios ni extraordinarios en esta clase de suelo.

De ese modo, respecto de las primeras se declara su inconstitucionalidad en la forma en que está redactada la norma, por contravenir los límites impuestos en el artículo 13 del TRLS'15. El argumento que se emplea es ciertamente sugestivo. Habrá que empezar por aclarar cuáles son las viviendas que ese apartado permite autorizar, que sólo serán aquellas que, levantadas junto a equipamientos, usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, estén vinculadas a ellas, y se autoricen conjuntamente, y además *“debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas”*. Proporcionalidad y vinculación que son dos conceptos jurídicos indeterminados que se han venido empleando con naturalidad en la normativa urbanística andaluza desde el año 2002. Piénsese que eran las dos exigencias que, también para usos residenciales en suelo rústico, se imponían para el supuesto en el que se pretendía la construcción de una vivienda junto a una explotación agrícola, ganadera, forestal o análoga en el artículo 42 de la derogada LOUA. Y como conceptos jurídicos indeterminados que son, no permiten modulaciones discrecionales, arbitrarias o caprichosas por el órgano actuante, sino que responden a unos criterios que ya la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se ha venido encargando de marcar a lo largo de los 20 años de vigencia de aquella Ley. Por tanto, son conceptos utilizables por los operadores

jurídicos que en último extremo podrán verse sometidos al control jurisdiccional en caso de un uso indebido y una extensión indeseada de los límites en los que debe enmarcarse la actuación urbanística del ayuntamiento. En definitiva, las viviendas que eventualmente hubieran podido autorizarse como apoyo del uso extraordinario al que sirven (labores de vigilancia, mantenimiento, control, etc. de la instalación principal) ni van a formar núcleo de población, ni van a suponer en ningún momento una transformación indeseada del entorno rural en el que se encuentren más allá del que le pudiera provocar la instalación principal a la que sirven.

No en vano, y para prevenir esos usos indebidos, acotándolos, el artículo 30 RLISA se encargaba de establecer las exigencias para esas edificaciones:

“Conforme a lo dispuesto en el mismo artículo, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre éstas y las actuaciones extraordinarias. A estos efectos se establecen las siguientes condiciones de implantación:

- Con carácter general, podrá autorizarse una vivienda por actuación cuando sea necesaria para su desarrollo económico y se justifique en funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control. Excepcionalmente, podrá autorizarse un número mayor para las actuaciones que motiven una necesidad diferente y cumplan igualmente con las siguientes condiciones.

- Que la vivienda y la actuación extraordinaria se desarrollen en la misma finca.

- Que la ejecución de la vivienda suponga una inversión económicamente viable y amortizable en un determinado plazo en relación con los ingresos que genera la actuación.

- Que se mantenga la vinculación entre la vivienda y la actuación extraordinaria. A estos efectos serán de aplicación las condiciones que se establecen en el artículo 29.3 y 4”.

No son razones suficientes, ha razonado el Tribunal Constitucional. Entiende que no pueden permitirse esas viviendas vinculadas por dos motivos: (i) el hecho de que se entienda de interés público la implantación del equipamiento, dotación o infraestructura a la que van a servir, no implica que esa vivienda vaya a responder a ese mismo criterio de interés público. De la lectura de ese argumento podría colegirse que el TC presupone que en el proceso constructivo el equipamiento en concreto va por una parte y la vivienda por otra, como si se desligara del destino para la que se construye, que no es otro que cumplir con funciones de vigilancia, asistencia, gestión o control de aquel equipamiento. Y (ii) que esa supuesta indeterminación del interés al que responde a la construcción de la vivienda vinculada es la que hace poner en alerta al Tribunal por una eventual situación de peligro para los criterios medioambientales de la norma estatal (arts. 13 y 19 TRLS’15). Insiste en que la preservación de los valores de todo suelo rústico no se salva precisamente por el mal uso que pueda darse de los conceptos jurídicos indeterminados impuestos en la Ley (vinculación

y proporcionalidad), ni con las prevenciones reglamentarias arriba transcritas (art. 30), que pretenden desarrollar esta previsión. Resulta paradójico que la observancia de las exigencias de ahí derivadas no le resulte suficiente al Tribunal Constitucional para absolver al precepto cuya constitucionalidad enjuicia. Y lo es por cuanto se oponen los mismos reparos que son refutados por esta misma sentencia en apartados anteriores: el mal uso que los operadores hagan de la norma no justificaría su inconstitucionalidad. O al menos esto es lo que proclama en el FºJº 2, a modo de frontispicio argumentativo de todos los que continuación se propone explicar en el resto de su copiosa fundamentación³⁵.

Pero mayor aún es la incoherencia en la que, a mi juicio, incurre esta reflexión cuando se estudian las razones jurídicas por las que a renglón seguido el Tribunal Constitucional ofrece pleno cobijo a la construcción de viviendas unifamiliares aisladas y no vinculadas a ningún uso ordinario ni extraordinario del suelo rústico. En efecto, cuando se encarga de enjuiciar el segundo apartado del art. 22.2 (aquel que 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) bien podría haber empleado los mismos argumentos que en los párrafos anteriores para declarar, incluso con más contundentes razones ambientales, la indiscutible inconstitucionalidad de la norma por cuanto (empleamos textualmente las razones de la inconstitucionalidad de las viviendas vinculadas) *“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”*. Y, sin embargo, en un giro argumental difícilmente explicable, concluye justamente en lo contrario. Los argumentos: (i) que las edificaciones aisladas no inducen a la formación de nuevos asentamientos, (ii) que tampoco impiden el normal desarrollo de otros usos ordinarios en suelo rústico y que además (iii) tendrían que cumplir los criterios fijados reglamentariamente. La comparación de los argumentos utilizados para declarar la inconstitucionalidad del precepto anterior con los que se utilizan para justificar la constitucionalidad de este no resiste el más ligero juicio

³⁵ Es que resulta tan esclarecedor, tan contundente el argumento allí empleado que difícilmente puede ignorarse cuando se lee la causa de inconstitucionalidad que ahora se espeta contra el inciso debatido del art. 22: *“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)”*.

crítico. No se entiende cómo una vivienda unifamiliar aislada cumple con esos tres requisitos ambientales y las viviendas vinculadas no: ni van a inducir a la formación de nuevos asentamientos, ni impiden el desarrollo de otros usos ordinarios en suelo rústico al margen de lo que pudieran hacerlo las instalaciones a las que sirven ni, en fin, se tienen por qué apartar de los criterios reglamentariamente fijados.

Más insólita resulta aún la comparación si analizamos las dos explicaciones que de forma añadida se ensamblan al final de este Fundamento Jurídico a las arriba referidas:

- Según la sentencia, al régimen autorizador de las viviendas aisladas y no vinculadas se le añade un nuevo criterio de control que las hace merecedoras de ese juicio favorable de constitucionalidad: “*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)]*”. De nuevo, los conceptos jurídicos indeterminados a escena, en este caso “*adecuación y proporcionalidad*”. Los mismos que arriba no valían por insuficientes para garantizar la correcta aplicación de la norma conforme a cánones constitucionales, ahora operan como cláusula de cierre para su juicio favorable. Y no se explica con un mínimo de razonamiento por qué razón se invierten los papeles, pues precisamente por ser normas de aplicación directa (esas del 6.2 LISTA), son directamente aplicables. Ninguna razón se nos alcanza para captar el halo protector de esa norma a las viviendas vinculadas a las explotaciones donde se ubiquen equipamientos, usos industriales, terciarios o turísticos. ¿O es que, por ejemplo, una instalación donde se traten residuos nucleares que haya necesariamente de instalarse en el medio rural no puede contar entre sus instalaciones con una casa donde ubicar al vigilante y, por contra, esa vivienda sí es autorizable si se propone como la casa del guarda de una explotación ganadera?

- El segundo argumento añadido ... no es un argumento: son muchas las normas urbanísticas autonómicas (se dice) que ya regulan el uso extraordinario de vivienda familiar aislada y no vinculada en el suelo rústico o no urbanizable, con mayores o menores controles, rigor o exigencias profilácticas del entorno rural al ya teníamos claro que el uso vivienda no le era refractario. Ahí están el art. 211 de la ley urbanística valenciana; el art. 34.2 en Aragón; el art. 54.1.2 f) del texto de Castilla-La Mancha; el art. 52 en La Rioja; el art. 124 en el Principado de Asturias; el art. 116 del texto foral en Navarra; el art. 50.2 d) de la Ley de Cantabria; el art. 67.4 e) en Extremadura; y, sin ánimo de exhaustividad³⁶, el art. 25 de la Ley 6/1997, de 8 de

³⁶ Por ejemplo, la regulación legal madrileña 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles, a la que dedica un interesante artículo FERNANDEZ TORRES, Juan Ramón, “*En busca de una*

julio, del suelo rústico de las Illes Balears. Y por esa razón, nada jurídica, por cierto, el texto da por superado el filtro de su constitucionalidad. A juicio del TC, esa es una causa más por la que avalar el texto, pues son muchas las regulaciones autonómicas que acogen ese uso extraordinario “*sin que haya[n] sido controvertida[s] por los motivos que ahora alegan los diputados recurrentes*”. No se entiende que la falta de impugnación previa de artículos de contenido similar en otras normas autonómicas sea un canon de constitucionalidad. Una norma será o no constitucional por razones intrínsecas, pero no porque otras normas de derecho comparado de contenido equiparable no hubieran sido recurridas nunca antes. Ese no puede ser un título o motivo de constitucionalidad de una Ley.

En definitiva, y estando en esencia de acuerdo con la constitucionalidad del 22.2, segundo apartado, de la LISTA lo que no entendemos, ni compartimos en absoluto, es el enjuiciamiento constitucional que se hace 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”. Porque por las mismas razones que abonan la constitucionalidad de la opción de política urbanística de permitir las construcciones de viviendas aisladas no vinculadas, también se podría afirmar la constitucionalidad de las vinculadas a otros usos extraordinarios. Y, al contrario, si de lo que se trata es de negársela a las viviendas aisladas, su autorización podría facilitar la aparición de núcleos de población inconstitucionalmente, impedir el desarrollo de otros usos ordinarios y, aunque se impongan reglamentariamente requisitos de control, pueden no ser suficientes por la indebida aplicación que de ellos se haga por las autoridades competentes. En los mismos términos empleados por el TC en contra de las viviendas vinculadas, la situación regulada desde la perspectiva medioambiental que es la propia de la norma básica (art 13 TRLS’15) en esta propuesta legal “*no se salva[ría] con la regulación reglamentaria que pretende desarrollar esta previsión*” precisamente por el mal uso que pueda darse de los conceptos jurídicos indeterminados impuestos en la Ley (vinculación y proporcionalidad). Las explicaciones que se ofrecen, a mi juicio, para discernir son insuficientes y confusas.

5. Las afectaciones a la autonomía local por actuaciones de competencia autonómica (arts. 50 y 53 LISTA)

Se impugnan igualmente dos artículos de la Ley que hacen referencia al modo en que opera de manera superpuesta la competencia autonómica en el planeamiento urbanístico y en la ordenación territorial, de manera que pudiera comportar una incidencia negativa y limitadora de las atribuciones locales en el ámbito del planeamiento. Hablamos de los artículos 50 y 53 de la LISTA, referidos a las actuaciones

política territorial inteligente y conciliadora. A propósito de la Ley madrileña 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles”, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación (2013) 28, págs. 121-13

de interés autonómico y a la suspensión cautelar del planeamiento municipal cuando los órganos autonómicos adviertan que pudieran incidir en materias reservadas a su competencia. Las vemos por separado.

A.- La impugnación del artículo 50 de la LISTA, relativo a las declaraciones de interés autonómico.

Como ocurriera con la impugnación del artículo 21 de la LISTA que arriba hemos comentado, en este caso el Tribunal Constitucional encuentra un precedente en el que apoyar la fundamentación jurídica para a su través justificar la desestimación del motivo. El artículo 50 que aquí se estudia aborda las denominadas actuaciones supramunicipales de interés autonómico³⁷. El recurso formulado fundamenta, de nuevo, la impugnación en la supuesta vulneración de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) a causa de la inconcreción con que, a su juicio, se articulan los proyectos y actuaciones que pueden ser declarados de interés autonómico y que se priorizan frente al planeamiento municipal. Y para ello equiparan la regulación del artículo 50 con la que se contenía en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Sostienen que se trata de un caso similar al de la ya citada STC 86/2019 dictada en relación con los proyectos de interés insular o autonómico y los equiparan a la regulación del artículo 50 que ahora analizamos, pues se entiende que el resultado de la impugnación debe ser el mismo. En cualquier caso, es muy abundante la producción jurisprudencial tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional acerca de la operatividad de estos proyectos y su conjugación con el problema de la autonomía local, conforme han detallado de forma muy pormenorizada Vera Jurado y Rando Burgos³⁸.

La decisión del Tribunal Constitucional es contraria a la idea que sostiene el recurso formulado, pues entiende que en modo alguno se altera el juego competencial entre comunidad autónoma y municipio. Como señala la sentencia, la impugnación se limita 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. El manejo de los conceptos jurídicos indeterminados (otra vez, a

³⁷ Como las denominan VERA JURADO, Diego y RANDO BURGOS, Esther, “*Con la denominación de Actuaciones de Interés Autonómico se hace referencia a aquellas iniciativas, obras o proyectos que tienen un impacto económico, social, ambiental o logístico que supera el estricto ámbito de un municipio para incidir en otro superior -de carácter territorial- que corresponde normalmente al ámbito competencial de las comunidades autónomas*”. En “*La ordenación territorial*”, en obra colectiva “*Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*”, editorial Civitas Thomson Reuters, Pamplona 2022, página 145. Para continuar advirtiendo (pág. 154) con que “*No nos cabe duda que las DIA se han configurado con un amplio potencial de intervención, diseñado como un verdadero “verso suelto” dentro del sistema de ordenación territorial y urbanística de las comunidades autónomas. Y es justamente esta alta capacidad de intervención, así como la incertidumbre que genera su posible control y límites, lo que la convierten en una figura controvertida y sometida, en muchos casos, a un juicio negativo*”.

³⁸ VERA JURADO, Diego y RANDO BURGOS, Esther, op. cit. págs. 155 a 161.

vueltas con los conceptos jurídicos indeterminados³⁹⁾ que se ofrecen en el artículo 50 no deja lugar a la indefinición, que es justamente lo que denunciaban los recurrentes. A diferencia de lo que ocurría en la normativa canaria que resultó declarada inconstitucional por la STC 86/2019 (sólo en el 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 normativa andaluza no se ofrece esa indefinición por no aparecer ninguna referencia a esta fórmula abierta o indeterminada (allí se empleaba la expresión “*de naturaleza análoga*” que se evita en la LISTA) con la que los proyectos de interés insular o autonómico podrían provocar la transformación física del suelo con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se pretendían asentar⁴⁰⁾.

La explicación que ofrece en este punto el Tribunal se sustenta en la misma previsión que la LISTA hace desde su artículo 2.1 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*”, así como a actividades de intervención singular de carácter público y que aparece en numerosos preceptos de la LISTA. Y se cierra el círculo argumental en este extremo con la constatación de que en ningún caso estos proyectos supralocales auspiciados por la competencia autonómica se hagan al margen del planeamiento municipal. La Ley asegura la participación de los municipios en las diferentes fases de la declaración de interés autonómico, sobre todo cuando la opción impone una alteración de las determinaciones del planeamiento municipal y suponga en realidad su innovación, en cuyo caso “*se aportará la documentación necesaria para justificar su viabilidad urbanística*”; además, entiende el Tribunal que no existe invasión de competencia municipal desde el momento en que la declaración exigirá de audiencia a los municipios afectados y requerirá los informes o pronunciamientos municipales preceptivos; incluso en algunos supuestos (art. 50.4 LISTA), los proyectos de interés autonómico justificarán sus

³⁹⁾ Tal vez ese sea el punto más débil de la regulación de este tipo de actuaciones urbanísticas, como acertadamente señalan VERA JURADO y RANDO BURGOS (op. cit. pág. 155) “...*Y aunque hay que partir de la idea de que en la mayoría de los casos se realiza una actuación plenamente legal cuando se declara un proyecto de interés autonómico, es necesario saber: ¿cómo se controlan los elementos reglados indispensables, como la motivación, la necesidad, la proporcionalidad o la adecuación del procedimiento utilizado?; ¿dónde están sus límites? o ¿cómo se controla el interés supramunicipal real? En esta línea de planteamiento, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han tenido que abordar en repetidas ocasiones el funcionamiento de esta figura*”.

⁴⁰⁾ Lo que dice exactamente la sentencia que analizamos es que “*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*”.

previsiones en el sentido de adaptar a sus determinaciones el planeamiento urbanístico municipal⁴¹.

B.- La suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística que tengan incidencia o interés supralocal del art. 53.

Se insiste en el recurso en que estas determinaciones que permiten la suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística que tengan incidencia o interés supralocal vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). A juicio de los recurrentes esta invasión en el diseño urbano justifica la impugnación, 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.

Este reproche es rechazado por el Tribunal Constitucional por razones similares a las empleadas para enjuiciar el art. 50. Entiende que la medida está perfectamente controlada en los mismos términos empleados por la redacción del artículo, con tres elementos añadidos: (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).

6. Normas relativas al restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística (arts. 151.1 y 153.2 f)

El recurso planteado se contrae en este extremo a verificar la constitucionalidad de los preceptos incluidos en la normativa andaluza que permiten las medidas de gracia que, por aplicación de los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica (en concreto, la prescripción de acciones), *indultarían* a aquellas situaciones fácticas creadas de espaldas a la legalidad en determinadas circunstancias y con ciertos requisitos técnicos o temporales. Y es que, de una parte, el artículo 151.1 permite aplicar el principio de proporcionalidad con carácter excepcional a los supuestos en los que quepa la legalización, imponiendo dos condiciones: la primera, que esos elementos de disconformidad resulten no sustanciales con la ordenación aplicable, además de que

⁴¹ Aunque es cierto, como nos advierten VERA JURADO y RANDO BURGOS, op. cit., pág. 145, estas figuras no han estado nunca exenta de problemas competenciales por el ataque que puedan suponer a la autonomía local: “*A partir esta inicial descripción, es fácil de imaginar los problemas que genera la regulación y ejecución de este tipo de actuaciones, siendo especialmente patente el problema que se plantea en relación con los límites competenciales entre municipios y comunidades autónomas. Y aunque ello realmente no constituye ninguna novedad especial, ya que gran parte de la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo –también del medio ambiente– transcurre alrededor de un permanente conflicto, las actuaciones de interés autonómico aportan cierta intensidad al debate*”.

las medidas necesarias para la adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística resulten imposibles o sean de muy difícil ejecución. Y la segunda, se establece la prescripción de acciones para la restitución de la legalidad urbanística infringida por el paso de seis años desde la comisión de la acción infractora, incluyendo en los supuestos de hecho aquellos en los que la construcción se hallare dentro del suelo no urbanizable de especial protección⁴². La única salvedad a esa particular medida de gracia es que se trate de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico. Pero esa es una salvedad relativa por cuanto que, a su vez, se excepcionan las actividades irregulares que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido aquella limitación temporal de los seis años.

Y así es, por cuanto se comprueba de la lectura de la sentencia que los argumentos de la impugnación se sostienen en 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. Eso es, desde luego, un argumento difícilmente refutable, pero la decisión del Alto Tribunal se muestra a la postre y en este punto, como ya lo hiciera la LISTA, más operativa que puramente legalista. Se trata de ofrecer soluciones a problemas generados que no encuentren otra salida que la normalización *ex post facto*. De eso creo que se trata, en definitiva, para lo que la sentencia busca el ropaje adecuado.

El reproche de constitucionalidad es rechazado por el TC, y se justifica, además de por la imputación del defecto de insuficiencia de esfuerzo argumental suficiente para aportar un término de comparación válido para poner en tela de juicio el principio de igualdad, porque su supuesta vulneración (artículos 9.3 y 14 de la Constitución) no se advierte desde el punto y hora en que la normativa impugnada distingue dos supuestos ante actuaciones carentes de título habilitante o que contravengan los términos de aquel. Por tanto, en contra de lo manifestado en el recurso, no existe el tratamiento unívoco en el que se ha fundado la queja. La norma impugnada intenta legalizar la actuación, en caso de que sea conforme con la ordenación territorial y urbanística, y en caso contrario, se propone imponer las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística.

⁴² Sobre el problema interpretativo derivado del plazo para tomar las medidas de restitución de la realidad y plazo para iniciar el procedimiento, REBOLLO PUIG, Manuel, en “*Disciplina urbanística: restablecimiento de la legalidad e inspección*”, en obra colectiva “*Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz...*”, op. cit., páginas 456 a 459.

La vulneración del principio de no regresión ambiental a que se hace referencia en el recurso tampoco se aprecia en la sentencia que nos ocupa. Las razones son diversas. En primer lugar, porque no es verdad que se habilite una suerte de amnistía total para los supuestos de la ilegalidad. Antes, al contrario, lo primero que se diferencia es el régimen jurídico de las actuaciones susceptibles de legalización, en cuyo caso lo que se propone es precisamente exigir al infractor la legalización de lo construido. Pero es que, además, en cuanto a la situación en la que quedan las edificaciones ilegales respecto de las que haya pasado el plazo de seis años previstos para la prescripción de la acción de restitución, lo que propone el legislador es aplicarla en los supuestos en los que ese factor ambiental no quede especialmente afectado, exceptuando de ese régimen jurídico aquellos supuestos en los que los actos hayan sido realizados en suelo rústico de especial protección. En ese supuesto en el que concurra legislación sectorial, el plazo para restituir la realidad física alterada ha de ser superior si así lo establece la legislación aplicable. Pero hay otras excepciones contempladas por el art. 153.2 respecto de las que el legislador andaluz determina la imprescriptibilidad de la acción para el restablecimiento de la legalidad y que son perfectamente descritas en la sentencia que estudiamos: “(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)”. Son tantas las excepciones y modulaciones a la pretextada permisividad del legislador en la materia, que se termina concluyendo en que el principio de no regresión ambiental no queda mediatizado hasta el punto de que sea susceptible de provocar la inconstitucionalidad de la norma.

7. El problema de la desafectación de vías pecuarias afectadas por el planeamiento (Disposición adicional cuarta LISTA)

En los procedimientos de nueva urbanización no son pocos los problemas derivados de la gestión de los bienes demaniales. Cuando el hallazgo es de una vía pública de tránsito, el primero de ellos pasa por determinar qué tipo de vía es la que queda afectada por el proceso de reurbanización. No es lo mismo un camino vecinal que una vía pecuaria. El ordenamiento español clasifica y jerarquiza los caminos y vías según la siguiente lista:

- Una red primaria integrada por las vías de dominio público de titularidad municipal de acceso a los núcleos de población (red vecinal).

- Una red secundaria de caminos rurales integrada por las vías de dominio público de titularidad municipal (red rural).

- Una red terciaria formada por caminos forestales, públicos o privados (dentro de la cual podríamos incluir también los caminos de uso agrícola) (red agroforestal).

- Las vías privadas (incluidos los caminos patrimoniales de las administraciones públicas).

- Los caminos no aptos para la circulación rodada (básicamente caminos de herradura y senderos) (red histórica o rural tradicional).

- Las vías pecuarias que define y regula la Ley 3/1995, de vías pecuarias (red de vías pecuarias).

Los caminos públicos municipales y vecinales dependen de los Ayuntamientos, que tienen potestad en el ejercicio de sus competencias para intervenir, garantizando su integridad y mantenimiento, como parte de los bienes de dominio público de su término municipal, y en este sentido apuntan al Inventario de Caminos Públicos municipales y vecinales para activar los procedimientos administrativos de recuperación. Los caminos son definidos y considerados como bienes de dominio y uso público de titularidad municipal con los efectos a ello inherentes (artículos 3.1 y 70 a 72 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986; y 82 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local). No es hoy posible negar la titularidad y competencia municipal en la defensa de los caminos y su conservación. Según se recoge en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local indica literalmente lo siguiente:

“2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.”

El artículo 344 del Código Civil ya establecía que los caminos provinciales y los vecinales son bienes de uso público, pero esta referencia remite a la legislación de caminos vecinales, concretamente al Real Decreto de caminos vecinales de 1848 que define los caminos vecinales de primer orden a partir de su funcionalidad social y económica: *«por conducir a un mercado, a una carretera nacional o provincial, a un canal, a la capital del distrito judicial o electoral, o por cualquier otra circunstancia, interesen a varios pueblos a un tiempo y sean de tránsito activo y frecuente.»* Ídem la Ley de caminos vecinales de 1904: *«Los que unan carreteras del estado o provinciales con estaciones de ferrocarriles... Los que unan cabezas de partidos judiciales o poblaciones en que haya mercados o fábricas importantes*

con estaciones de ferrocarriles... Los de interés común a dos o más ayuntamientos o que por alguna circunstancia especial afecten al tránsito general de una región importante» y la Ley de caminos vecinales de 1911: «Son caminos de servicio público a los efectos de la ley: los que enlacen un pueblo con otro, con una estación de ferrocarril, con un puerto, cala o embarcadero, con un mercado o establecimiento de servicio o utilidad pública o con una carretera construida o camino vecinal en buen estado de conservación por los cuales se pueda ir a cualquiera de esos puntos; los que enlacen dos de estos; los que dentro de un municipio enlacen la cabeza del mismo con los suburbios.»

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Málaga, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 3013/2010 de 21 de Julio de 2010, Rec. 200/2002 (LA LEY 287155/2010) ya advertía en su fundamento jurídico sexto la necesidad de definir qué tipo de vía es para conocer qué tipo de protección exige y de quién depende⁴³.

La complicación se agudiza muy sustancialmente si ese trazado corresponde al de una vía pecuaria. Su aparición en el ámbito de una actuación urbanística siempre ha supuesto un obstáculo para los redactores de los instrumentos de planeamiento y gestión, pues la sola advertencia de su existencia ya generaba un inconveniente de indefinición tanto de los trazados alternativos que debieran respetarse en la fase de planeamiento como, sobre todo, el tratamiento jurídico que hubiera de ofrecerse al asunto de la demanialidad del suelo y/o patrimonialización de los aprovechamientos resultantes de su necesaria desafectación. El artículo 112 de la LOUA ya trataba este asunto exigiendo que desde el mismo momento en que se advirtiera la existencia de un bien de dominio público en el ámbito de la actuación, la administración actuante debía requerir a la administración titular del bien para que procediera a la mutación o, en su caso, a la desafectación y deslinde del bien, de tal manera que cuando se hubieran de ejecutar los trabajos de gestión urbanística, los aprovechamientos que resultaran en favor de la administración titular pudieran verse reflejados en los proyectos de reparcelación oportunos, salvo que naturalmente como hemos referido lo que procediese fuera la mutación demanial.

Esa era la propuesta legal de la LOUA. Otra cosa distinta es el tratamiento que efectivamente se ha dispensado en estos últimos 20 años a los suelos en proceso de urbanización y que se vieran afectados por la existencia de una vía pecuaria previamente clasificada. Los actos de clasificación de vías pecuarias estaban datados normalmente en las décadas de 1950-1960, con la indeterminación técnica que les era

⁴³ Esto refería la sentencia mencionada: *“Por tanto, es evidente la pretensión de la Administración demandada, ante la ausencia de antecedentes que sobre las presuntas vías pecuarias de Alcaucín Clasificadas, y en concreto de la Vía Pecuaria número 3, “Vereda del Camino Viejo de Granada”, y variación del trazado de la VP núm. 1 “Cañada Real de Málaga a Granada”, lo que se ha pretendido es confundir caminos públicos o vecinales con presuntas vías pecuarias, intentando aunar esfuerzos para dotarlas de una pretendida continuidad sin que conste su existencia debidamente contrastada documental e históricamente”.*

intrínseca. Los actos de clasificación reflejan datos físicos, geográficos y geodésicos de una indefinición abrumadora. Resultaban lo suficientemente ambiguos e imprecisos como para, una vez iniciado un procedimiento urbanizador, requerir de forma ineluctable un acto posterior de desafectación y deslinde que fijara condiciones físicas y jurídicas del bien afectado, atendiendo a aquella clasificación. En la mayor parte de las ocasiones, ese proceso acarreaba un retraso tan importante en la gestión de esa nueva urbanización que provocaba situaciones que aseguraban el conflicto jurisdiccional (en lo administrativo muy probablemente, pero en lo civil, con toda seguridad). En no pocas ocasiones, las propuestas de deslinde resultaban claramente abusivas por la situación de fuerza en la que se posicionaba la administración titular de la vía pecuaria en el proceso de transformación urbanística. La regla común que regía la actuación de la administración titular era la de establecer formal y definitivamente la anchura real de la vía pecuaria en atención a los metros de anchura legal que correspondía a las deslindadas: 20 metros las veredas, 37.50 los cordeles y 75 las cañadas reales. Se han venido aprobando los deslindes como si el ganado desde hace más de cinco siglos hubiera discurrido por ellas como se desplaza por una vía de tránsito aquilatada con escuadra y cartabón, con medidas exactas a lo largo de todo su trazado. Por no hablar de los dislates con los que se ha tenido que lidiar en la delimitación predial de descansaderos y abrevaderos, donde la indefinición era despótica. Y si no se estaba de acuerdo, se ofrecían a los afectados las vías contenciosa y civil para litigar por los derechos procesales y civiles. Ni las inscripciones registrales centenarias, ni las realidades físicas que aparecían perfectamente definidas en los actos de clasificación (y se ignoraban supinamente en los actos de deslinde), ni los títulos, ni la posesión adquisitiva ganada con fundamento legal⁴⁴ servían para moldear esa anchura legal tozudamente establecida en el deslinde aprobado por la Agencia de Medio Ambiente. El recurso contencioso quedaba siempre abierto, pero el pleito civil en ejercicio de las acciones reivindicatoria o de dominio era seguro. La terquedad en las posiciones de la administración ambiental así lo imponía.

Los problemas de coordinación entre ambas normativas (la urbanística y la de protección demanial de estas vías) es tan evidente que incluso, como nos recuerda la sentencia que ahora analizamos, ha sido reconocida como causa justificativa de la nueva ordenación por el letrado del Parlamento Andaluz⁴⁵. La obligatoriedad de tra-

⁴⁴ No olvidemos que hasta la regulación del Decreto de Vías Pecuarias de 5 de junio de 1924 (Gaceta de Madrid nº 158, de 6 de junio 1924), la posesión pacífica por 30 años determinaba la adquisición de la propiedad por el poseedor conforme a las normas civiles, como se establecía con claridad en sus artículos 1º y 9º. No fue hasta el Decreto de 23 de diciembre de 1944, por el que se aprobaba el Reglamento de Vías Pecuarias (publicado en el BOE DE 11 de enero de 1945) cuando se establece normativamente por vez primera la absoluta imprescriptibilidad de estas vías tal y conforme hoy la conocemos en las normas contemporáneas.

⁴⁵ Esto es lo que se recoge en el FºJº 11 de nuestra sentencia: “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

mitar un procedimiento de desafectación y deslinde era una pesada carga de urbanización difícilmente solucionable. Y así venía siendo al menos desde la publicación de la Orden Ministerial de 4 de marzo de 1968, que ya preveía este problema en su apartado tercero:

“Tercero. - El recorrido, dirección y demás características de las expresadas vías pecuarias figura en los respectivos proyectos de Clasificación, cuyo contenido se tendrá presente en todo cuanto las afecta. En aquellos tramos de vías afectadas por situaciones topográficas, alteraciones por el transcurso del tiempo en cauces fluviales o marítimos, paso por zonas urbanas o situaciones de derecho previstas en el artículo segundo, del Reglamento de vías Pecuarias, la anchura de tales tramos será definitivamente fijada al practicarse su deslinde.”

El reconocimiento de esta conflictiva situación ya se trasladó a la redacción del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 21 de julio de 1998 y, como arriba hemos expuesto, tuvo su reflejo en el artículo 112 de la LOUA. Y para paliar los evidentes problemas y flagrantes irregularidades que se habían venido padeciendo con motivo de la aparición de estas vías pecuarias en suelos en proceso de nueva urbanización, el legislador de 2021 intentó dar una solución bastante más pragmática y resuelta que la que se proponía en la anterior legislación. A tal efecto formula una suerte de desafectación implícita de los tramos de vías pecuarias que hubieran adquirido las características del suelo urbano definidas en la LOUA a la fecha de su entrada en vigor y que hubieran sido clasificados como urbanos por el planeamiento general vigente. Con la prevención añadida de que esa previa clasificación de la vía no impidiera la desafectación implícita, lo que conllevará la desclasificación automática de los tramos afectados. Esa era la audaz propuesta de la LISTA en su DA Cuarta. Y algo parecido ocurría con los tramos de vía pecuaria que afectarán a zonas delimitadas como hábitat rural diseminado, en los que se propone la desafectación, una vez aprobada su ordenación mediante el plan especial previsto en el planeamiento general, atribuyendo a dicho instrumento la posibilidad de delimitar definitivamente el ámbito a ordenar, excluyendo del mismo los terrenos pertenecientes a las vías pecuarias que sigan manteniendo el carácter pecuario de las mismas.

Las razones de su impugnación la fundamentan los diputados recurrentes en la infracción de los arts. 10 a 12 de la Ley estatal de vías pecuarias. Tanto en lo que se refiere a la desafectación automática de los tramos de vías pecuarias que, cumpliendo ciertos requisitos, hubieran adquirido las características de suelo urbano, como a los que transcurran por ámbitos identificados por el instrumento de ordenación urba-

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”

nística general como hábitat rural diseminado, se entienden que vulneran 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).

A tal respecto, la sentencia viene a glosar todos los preceptos que dentro de la normativa sobre vías pecuarias las protegen como parte imprescindible de la conservación del demanio público ambiental que les atribuyen las características propias del dominio público (son inalienables, imprescriptibles e inembargables, como no puede ser de otro modo) aun cuando termina por reconocer algo que subyace en la normativa analizada y que es una realidad (fundamento jurídico 12): *“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”*. Resulta patente que esos tramos de vías pecuarias afectados por un proceso de urbanización dejan de ser adecuados para el tránsito de ganado (tal vez ya hubieran dejado de serlo hace muchísimos años), al margen de otras consideraciones mucho más generales en virtud de las cuales podríamos concluir en la práctica desaparición de ese uso en la inmensa mayoría de las vías pecuarias hoy clasificadas como tales, por las nuevas exigencias sanitarias que hoy comporta el tránsito de ganado y que hacen de estas vías terrenos absolutamente inservibles para los fines para los que se crearon. Se trataba, pues, de buscar acomodo para los nuevos usos de estos bienes, que no pueden ser otros que los urbanísticos. Y a ello se dispuso la LISTA.

Sucede no obstante que los arts. 10 a 12 Ley de Vías Pecuarias son formalmente básicos de conformidad con la disposición final primera de la Ley, 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. Y como quiera que, a juicio del TC, estos preceptos encuentran amparo en el art. 149.1.23 CE, todas las reglas de protección del demanio autonómico integrado por este tipo de vías han de ser comunes a todo el territorio nacional, según se ha considerado.

Y esa es la razón por la que la sentencia que ahora se analiza entiende que en la figura de la desafectación tácita que queda implícita en el acto de clasificación urbanística al que alude el precepto se está incurriendo en una vulneración constitucional de las normas de carácter estatal sobre vías pecuarias. Se reconoce sin duda alguna que es a las comunidades autónomas a quien corresponde la facultad de desafectar del dominio público aquellos terrenos de vías pecuarias que ya no considera adecua-

dos para el tránsito de ganado, pero esa facultad no puede ejercerse al margen de las condiciones que respecto de estos bienes atribuye el legislador estatal, que a juicio del Tribunal se incumplen cuando se prescinde de toda formalidad procedimental, entre ellas, las relativas a la clasificación y el deslinde previstos en los arts. 7 y 8 LVP. Son esos preceptos que también han de ser considerados básicos en cuanto encaminados a la protección y definición de este tipo de bienes de dominio público. Conforme al art. 10 LVP, en ningún caso se hace innecesario el deslinde por acto expreso, *“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”*. Los dos primeros apartados de la DA 4ª son por ello declarados inconstitucionales.

No es ese el problema que acaece en la desafectación de tramos de vía pecuaria que se encuentren dentro de los ámbitos delimitados como hábitat rural diseminado. En este segundo supuesto, a juicio del TC, 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»*, ni 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 este supuesto el Tribunal entiende que no hay vulneración del artículo 12 de las vías pecuarias en la medida en que la acreditación de innecesariedad de esos suelos para el tránsito de ganados permite, previa la desafectación del suelo, su distinta consideración. Parece, pues, que la clave de bóveda para entender o no sujeto al orden constitucional es la exigencia de los trámites procedimentales propios de un procedimiento de desafectación del suelo, que en ningún modo puede entenderse obtenido de manera tácita.

8. La derogación del POTA (norma 45.4 a, del Decreto 206/2006), vulneración del principio de no regresión ambiental

Se recurre, en fin, la derogación que la nueva norma ópera sobre los límites de crecimiento que el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el plan de ordenación del territorio de Andalucía (POTA) venía estableciendo con carácter general para todo planeamiento urbanístico andaluz. En concreto se recurre el artículo 45.4.a) del POTA, que ofrecía 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.»

Las tres razones para impugnar esta derogación eran:

a.- 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 blinda la reforma efectuada de un eventual recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

b.- 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: y

c.- 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.

Estima el Tribunal Constitucional al respecto que el régimen jurídico, finalidad, contenido y procedimiento de aprobación del POTA viene regulado en los artículos 39 y siguientes de la LISTA, correspondiendo al Consejo de Gobierno acordar su formulación, participando en su elaboración las administraciones y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, debiendo remitirlo al Parlamento para su aprobación, de acuerdo con el artículo 106.11 E.A. Andalucía. Es una opción de política legislativa y, por ello, rechaza los tres fundamentos de impugnación. La respuesta del Tribunal no es especialmente clarificadora, justificándose en argumentos muy genéricos que confluyen en dos ideas: en primer lugar, porque, conforme se explica con un argumento lógico contundente, ha sido decisión del legislador andaluz hacer desaparecer la categoría de suelo urbanizable de la clasificación de suelo. Por tanto, no existiendo ya la posibilidad de medir los crecimientos urbanísticos tomando como término de comparación lo que ya es urbano consolidado en relación con el urbanizable, no tiene sentido mantener los límites impuestos por el POTA que se basan precisamente en parámetros comparativos de suelos urbanos consolidados y urbanizables. Y, en segundo término, tampoco puede prosperar la impugnación por cuanto la derogación

del POTa no es, en sí misma considerada, una modificación sustancial de un plan de ordenación que exija evaluación de impacto ambiental, pues, queda fuera del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, tal y como lo define el art. 6 LEA. La derogación que se impone en virtud de la LISTA no opera como una modificación de un plan adoptado o aprobado inicialmente por una administración pública, pues las disposiciones legales invocadas no reúnen ninguno de los requisitos que exige adicionalmente el apartado primero del art. 6.1 LEA. Por todo ello, y en relación con la alegada infracción del principio de no regresión del Derecho medioambiental, los recurrentes no han argumentado suficientemente, a juicio del TC, por qué la derogación de esta norma 45.4 a) del POTa, implica, en relación con la precedente, una regresión o rebaja en el estándar de protección constitucionalmente relevante.

IV. A MODO DE EPÍTOME: LA EXIGUA AFECTACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO URBANÍSTICO INSTAURADO POR LA LISTA CONFIRMA LA INMUTABILIDAD DE UN MODELO QUE SE PROYECTA CONSISTENTE

La publicación de la LISTA a final de 2021 supuso un cambio de orientación radical en la forma de entender el urbanismo y la ordenación del territorio en la comunidad autónoma andaluza. Se cambiaron estructuras, se renovaron procedimientos, instrumentos y herramientas, mudaron criterios ontológicos y jurídicos en la comprensión del urbanismo, con especial incidencia en el sistema de clasificación del suelo, que hicieron de muchas de sus propuestas soluciones especialmente atrevidas que rompían con el modelo tradicional que hasta ese momento se había implementado con sus lógicas adaptaciones durante más de medio siglo. Y pese a los esfuerzos del grupo parlamentario mayoritario de contar con el consenso de la totalidad de las fuerzas políticas representativas, finalmente se interpuso un recurso de inconstitucionalidad que, al margen de la impugnación global por razones puramente adjetivas, venía a incidir esencialmente en algunos de los preceptos que regulaban el uso del suelo rústico. El Tribunal Constitucional, en sentencia 25/2024, de 13 de febrero, ha puesto fin a la diatriba. Fueron muchas las expectativas creadas tras la aprobación de la Ley y la implementación de sus preceptos a través del Decreto 550/2022, que aprueba el Reglamento general de desarrollo de la LISTA. Y precisamente por ello, resultó también muy relevante el revuelo judicial y mediático surgido en torno a la interpretación del recurso de inconstitucionalidad, por las consecuencias que podrían arrastrarse de la eventual anulación de esa novedosa regulación del suelo rústico.

Finalmente, ni la enjundia del recurso formulado era tan mordaz como se publicó ni, consecuentemente, la resultancia del proceso de revisión constitucional ha resultado tan decisiva ni comprometida como se aventuraba para el legislador

andaluz. Antes al contrario, la práctica confirmación de la constitucionalidad de la mayoría de los preceptos impugnados concluye en la constatación de la fortaleza y vigencia de la norma. Dejando a salvo algunos preceptos relativos a la autorización de usos mineros, a la desafectación tácita de las vías pecuarias y la sorprendente declaración de inconstitucionalidad de las viviendas vinculadas a usos extraordinarios para equipamientos, usos industriales, terciarios o turísticos, la norma queda tal cual la propuso el Parlamento andaluz.

La solución finalmente ofrecida por el Tribunal Constitucional lleva aparejado un plus de seguridad jurídica para los operadores urbanísticos en Andalucía. El modelo de desarrollo territorial ha resultado confirmado casi en su plenitud, sólo resta que la maquinaria reglamentaria (planificadora) para el puntual desarrollo de las previsiones legislativas se ponga en marcha de manera eficaz. Pese a los plazos transitorios propuestos en la Ley para la incorporación de sus determinaciones al planeamiento urbanístico y territorial, las administraciones andaluzas se están mostrando un punto perezosas en la acometida efectiva de esas tareas. Mientras esa pátina de indolencia no quede diluida por la actividad administrativa, todas las propuestas legislativas quedan en cuarentena. Pero lo importante es, a los efectos que ahora nos interesan, conocer que las tareas de planeamiento, gestión y disciplina urbanística que a partir de ahora se han de desplegar cuentan con una sólida base legal.

Esopo nos anticipaba el desenlace. Afortunadamente, el mucho ruido mediático y jurídico que se generó alrededor de la impugnación constitucional de aquellos preceptos legales ha resultado quedar en un trivial *parto de los montes*.

Jaén, mayo de 2024.

BIBLIOGRAFÍA

BASSOLS COMA, M., “*Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la STC 137/2011, de 14 de septiembre*”, Cuadernos de Derecho Local (QDL) ISSN: 1696-0955, núm. 30, octubre de 2012, p. 37-57 Fundación Democracia y Gobierno Local.

FERNANDEZ TORRES, J. R., “*En busca de una política territorial inteligente y conciliadora. A propósito de la Ley madrileña 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles*”, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación (2013) nº 28.

JORDANO FRAGA, J., “*La reclasificación del suelo no urbanizable*”, monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 21, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009.

LÓPEZ BENÍTEZ, M., en “*Las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares*”. En obra colectiva “*Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*”, editorial Civitas Thomson Reuters, Pamplona 2022.

MARTIN VALDIVIA, S. M.; “*La Ley de Vivienda 12/2023, una visión desde el derecho público. «Nihil novum sub sole»*”, en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Número 51, 2023.

REBOLLO PUIG, M., en “*Disciplina urbanística: restablecimiento de la legalidad e inspección*”, en obra colectiva “*Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*”, editorial Civitas Thomson Reuters, Pamplona 2022.

VERA JURADO, D. y RANDO BURGOS, E., “*La ordenación territorial*”, en obra colectiva “*Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (análisis de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía)*”, editorial Civitas Thomson Reuters, Pamplona 2022.