

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

(PRIMER SEMESTRE 2024)

CLARA ESTEVE JORDÀ

Investigadora Postdoctoral

Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA-UAB)

Sumario: 1. Concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad para la modificación del régimen de restitución de cultivos. 2. Otorgamiento de concesiones para la explotación de minerales: no concurrencia de objetivos de protección medioambiental. 3. Sobre la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio, por la que se regula la ordenación del territorio y el urbanismo.

1. CONCURRENCIA DE LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD PARA LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESTITUCIÓN DE CULTIVOS

Resulta de relevante interés empezar esta crónica con el análisis de la STC 126/2023, de 27 de septiembre de 2023, por afectar a la controvertida protección del Mar Menor. El Tribunal Constitucional falla en esta ocasión sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno, en relación con los apartados 1º y 2º del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Región de Murcia 5/2021, de 27 de agosto, que modificaba los arts. 33.1, 33.4, 34.1 y 34.2 de la Ley de la Asamblea regional de Murcia 3/2020 de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. En concreto, se discute sobre los límites de los decretos-ley autonómicos, así como de la suficiente concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la modificación del régimen de restitución de cultivos en ejercicio de las competencias autonómicas.

Los artículos impugnados conciernen, pues, a la restitución de cultivos y su procedimiento por razones de competencia autonómica. Según el decreto murciano, esta competencia autonómica implica a la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos. Los tres motivos de

inconstitucionalidad denunciados son: 1) el incumplimiento de las exigencias derivadas del art. 86.1 CE respecto a la preceptiva existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” como requisito para el uso del decreto-ley; y subsidiariamente, 2) la vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), al haber dispuesto el legislador autonómico de esta competencia estatal para constreñir y condicionar la competencia exclusiva de la Región de Murcia sobre la agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 148.1.7 CE); y, finalmente, 3) la vulneración de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), al establecer los preceptos impugnados que el procedimiento autonómico de restitución de cultivos tendría como única forma de iniciación el “impulso” de un órgano estatal y atribuirían al organismo de cuenca la emisión de dictamen vinculante, convirtiéndolo así en coautor de decisiones de competencia autonómica.

Interesa aquí abordar, respecto a la cuestión ambiental, el fundamento jurídico nº 4, en el que el Tribunal Constitucional examina la conexión entre la situación de urgencia y las medidas adoptadas para subvenir a ella. Con motivo de una situación de emergencia natural, que con evidencias científicas suficientes tiene una conexión directa entre la situación de hipoxia y la elevada demanda de oxígeno derivada del alto volumen de entrada de aguas y nutrientes de la cuenca vertiente, el Decreto-ley 5/2021 tenía por objetivo modificar la Ley 3/2020, de recuperación del Mar Menor para reducir la entrada de nutrientes provenientes de actividades agrícolas al mar. En concreto, las medidas consistían en: 1) la reducción de plazos de tramitación de los expedientes de restitución de cultivos para las explotaciones carentes de derechos de riego; 2) la reducción de los tiempos de tramitación de los expedientes sancionadores por incumplimiento de la ley; y 3) la ampliación de las restricciones y prohibiciones de actividades en el entorno del Mar Menor.

El TC hace hincapié en la singularidad medioambiental del Mar Menor y el carácter irreversible de los daños al ecosistema, especialmente a la fauna, y reconoce una concreta situación de degradación de la calidad de las aguas

iniciada once días antes de la adopción del Decreto-ley que estaba provocando la mortandad masiva de peces en la cubeta sur del Mar Menor. El Tribunal reconoce que este decreto de urgencia quedaría dentro del conjunto de medidas de sostenibilidad ambiental empleadas desde 2017 entorno al Mar Menor, y recuerda que no es el primer Decreto-ley aprobado a tal fin. Concluye así el intérprete de la Constitución que el Decreto-ley es conforme a derecho, y no aprecia lesión alguna del art. 86.1 CE. A juicio del Tribunal, la definición de la extraordinaria y urgente necesidad es “explícita” y “razonada”, referenciada de forma precisa a una concreta coyuntura medioambiental que exige una rápida respuesta: la situación crítica ecológica del Mar Menor, agravada por un episodio de hipoxia desde el 16 de agosto de 2021. Asimismo, las medidas impugnadas son coherentes y están dirigidas a esclarecer aspectos técnico-procedimentales de regulación preexistente, que permiten agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, los cuales constituyen una de las herramientas centrales de la política autonómica de protección del Mar Menor ante el vertido de nutrientes agrarios. Por tanto, el Tribunal desestima el motivo de impugnación 1).

En cuanto a las vulneraciones competenciales denunciadas en el recurso de forma subsidiaria, el TC desestima también los motivos en el fundamento jurídico 5, dado que se basan, a su juicio, en una lectura incorrecta y descontextualizada de los preceptos e incisos impugnados. La Ley murciana 3/2020 establecía que la actividad administrativa autonómica de restitución de cultivos sobre una explotación de regadío dependía de que la explotación careciera de derechos de riego por haber sido estos cesados o prohibidos por resolución firme del organismo de cuenca. El Tribunal observa que el Decreto-ley 5/2021 concretaba como requisito por parte de la administración autonómica la comprobación de la concurrencia del supuesto de hecho a la luz de las decisiones firmes en vía administrativa adoptadas por el organismo de cuenca.

El TC no entiende, por tanto, que este régimen jurídico invada competencias estatales, sino que regula la actuación administrativa de la comunidad autónoma (Región de Murcia), sin oponerse al régimen del procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ni imponer ninguna

obligación al Estado más allá del deber de intercambio de información indispensable en el ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico. Para las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola comunidad autónoma, como es el caso del Segura, el texto refundido de la Ley de aguas atribuye a la administración estatal la competencia de otorgamiento o extinción de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público hidráulico. Ello no es óbice, sin embargo, para que el legislador autonómico no pueda configurar a tal actuación estatal

como presupuesto de hecho de su propia actividad de restitución a su estado natural de aquellos cultivos que, a la luz de lo previamente decidido por el órgano estatal competente, quepa calificar como regadíos ilegales y que, como lógica consecuencia de lo anterior, aluda en su regulación a la necesidad de contar con dicha información como presupuesto previo para el ejercicio de la mencionada actividad de restitución [FJ 5, pár. 5].

Así pues, dicha argumentación conduce al Tribunal Constitucional español a no apreciar la inconstitucionalidad del Decreto-ley tampoco por los motivos 2 y 3 alegados por el recurrente y, por tanto, a desestimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad.

2. OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA LA EXPLOTACIÓN DE MINERALES: NO CONCURRENCIA DE OBJETIVOS DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

Con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con los arts. 2, 3 y 4 del Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura, el Tribunal Constitucional vuelve a resolver sobre la cuestión de los límites a los decretos-ley autonómicos. El recurrente consideraba que dichos preceptos vulneraban la competencia del Estado en materia de bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). Sin embargo, lo que interesa en esta crónica es la argumentación que utiliza el Tribunal para determinar que no concurren competencias medioambientales en el enjuiciamiento de este recurso.

El art. 2 del Decreto-ley 5/2022 condicionaba el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de dicho mineral se realizaran en la comunidad autónoma de Extremadura. El art. 3 regulaba las consecuencias del incumplimiento una vez obtenida la concesión de explotación, y el art. 4 establecía que la declaración de interés general realizada por el Decreto-ley conllevaba la declaración de utilidad pública e interés social a los efectos expropiatorios de los derechos e intereses patrimoniales legítimos derivados de las concesiones de explotación de los recursos minerales de litio, cuando los titulares incumplieran con el tratamiento y metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral en el territorio de Extremadura.

Sin embargo, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, el problema constitucional planteado no es de contenido medioambiental, sino competencial. Concretamente, concierne al régimen minero. Ciertamente es que tanto la Asamblea de Extremadura como la Junta de Extremadura alegaron la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales, entre los cuales la de desarrollo normativo y ejecución en materia de medio ambiente (art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; en adelante, EAE), la participación en el ejercicio de competencias estatales que condicionen las competencias autonómicas o que afecten a los recursos naturales o riquezas regionales (art. 3 EAE) y el art. 73.1 EAE, según el cual *“la riqueza de la región, en sus distintas formas y cualquiera que sea su titularidad, está subordinada al interés general”*.

No obstante, el Tribunal Constitucional arguye que el otorgamiento de una concesión para la explotación de minerales y las causas de caducidad de la misma son una materia intrínsecamente propia del régimen minero, al establecer la posibilidad de extracción del mineral y de las actividades previas a la actividad extractora. Y añade el TC que la norma controvertida ni persigue objetivos de protección ambiental (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 10), ni se justifica por la protección del medio ambiente [FJ 2, pár. 5].

En todo caso, y sin perjuicio de la no concurrencia en la norma autonómica de objetivos de protección ambiental, el TC entra a valorar sobre los límites del Decreto-ley, y decide estimar el recurso de inconstitucionalidad¹ interpuesto por el presidente del Gobierno. A juicio del TC, el art. 2 del Decreto-ley, contenía una previsión que evidenciaba una contradicción insalvable entre la base estatal (art. 73.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas) y la norma autonómica (Decreto-ley 5/2022), ya que la segunda atribuye al Consejo de Gobierno extremeño la facultad de condicionar la explotación del litio impidiendo la valoración por el Estado de la imposición de dicha condición, así como la determinación del lugar donde deberá ser cumplida, contraviniendo así el art. 149.1.25 CE. Y al dejar vacíos de contenido los arts. 3 y 4, dada la vinculación de dichos preceptos con el art. 2.1 del Decreto-ley, el TC declara también la inconstitucionalidad y nulidad de tales disposiciones [FJ 4].

Por otro lado, el Tribunal considera que la regulación autonómica impugnada, al vincular el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio a la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos del mencionado mineral se realicen necesariamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, incurre además en una restricción geográfica que afecta a la competencia estatal en materia de unidad de mercado (art. 149.1.13 CE) [FJ 5]. En definitiva, el Tribunal Constitucional concluye la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 2, 3 y 4 del Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura.

3. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO, POR LA QUE SE REGULA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

En la sentencia 126/2023, de 27 de septiembre, el Tribunal Constitucional español enjuicia la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Andalucía

¹ Debe añadirse que la sentencia contiene un voto particular formulado por el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel, al que se adhiere la magistrada doña Laura Díez Bueso, pero en este caso tampoco se oponen a la falta de concurrencia de competencias de protección ambiental.

7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio, por la que se regula la ordenación del territorio y el urbanismo (en adelante, LISTA). Los recurrentes —más de 50 diputados de distintos grupos parlamentarios— alegaban que la norma estaría vulnerando los artículos 1.1 y 23.2 CE, el art. 108 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, así como los arts. 98 y 99 de dicho Estatuto 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. Subsidiariamente, se impugnaban distintos artículos de la ley por, según la parte recurrente, vulnerar la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la legislación básica en materia de medio ambiente, los principios de legalidad, igualdad y no discriminación (arts. 9.3 y 14 CE) así como también el de no regresión ambiental (art. 45 CE) y el principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE).

El TC resolvió muy detalladamente todas estas cuestiones. Dada la longitud de la sentencia y la magnitud de los extremos abordados, esta crónica procura centrarse en el enjuiciamiento relacionado con las cuestiones ambientales, y, por tanto, se examinan los argumentos del Tribunal Constitucional relativos a los preceptos de la LISTA que guardan relación con la protección del medio ambiente. Por un lado, el grupo recurrente consideraba que el art. 19.1.a) de la ley andaluza, que regulaba los derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico, infringía el principio de seguridad jurídica (art. 98.3 CE) cuando establecía que el contenido urbanístico de la propiedad en suelo rústico comprendía los derechos derivados de los actos precisos para el desarrollo de los usos ordinarios que no se encontraran prohibidos por la ordenación territorial y urbanística. Asimismo, se estaría contraviniendo, según la parte recurrente, la garantía constitucional de la autonomía local recogida en el art. 140 CE, al imponer a las entidades locales la técnica planificadora de determinar las actividades prohibidas en suelo rústico. Finalmente, también se estaría vulnerando el art. 149.1.23 CE, por contravenir el art. 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU). Al parecer del grupo recurrente, el establecimiento de dicha técnica de prohibición municipal

para determinar los usos susceptibles de desarrollo en el suelo rústico estaría sobrepasando usos y explotaciones incompatibles con los valores ambientales del suelo rústico, algo que provocaría incertidumbre sobre la normativa aplicable y los intereses jurídicamente tutelados ante los diversos avances técnicos que se fueran produciendo.

Respecto a este extremo, el Tribunal Constitucional argumenta que el mencionado artículo 19.1.a) de la LISTA no es contrario al principio de seguridad jurídica, sino claro y cierto, y por tanto, no es posible apreciar la generación de una inevitable

“situación de incertidumbre normativa cada vez que se produzca un avance técnico a causa del «establecimiento de un periodo temporal de inconsistencia sobrevenida en la protección ambiental del territorio municipal», en tanto nada obsta (...) a prohibir todo uso no expresamente permitido en ejercicio de su potestad planificadora del suelo rústico” [FJ 5.c)].

Procede el Alto Tribunal a examinar la posible vulneración del principio local, tras recordar que la Constitución no concreta un ámbito competencial determinado a los entes locales, permitiendo así configuraciones legales diversas. [SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; 170/1989, de 19 de octubre; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6; 154/2015, FJ 6 a); 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b)]. La Ley andaluza regulaba, de acuerdo con el ejercicio de competencias autonómicas en materia de urbanismo, los usos posibles en suelo rústico y su consideración como ordinarios o no (art. 21.1 y 2 LISTA). Entre ellos, constaban,

“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”,

así como

“los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las

telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo”.

El desarrollo de tales usos ordinarios correspondería a la planificación urbanística municipal.

En relación con esta disposición impugnada, arguye el TC que el legislador autonómico respetó el “*núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales*”, ya que está legitimado tanto para regular la actividad urbanística como para otorgar a los entes locales la participación en los distintos ámbitos en los que se divide el urbanismo. Respetó por tanto el legislador autonómico andaluz el margen de decisión municipal en el ámbito del urbanismo [FJ 5.d)].

Por otro lado, argumenta el Tribunal Constitucional que la regulación municipal de los usos prohibidos y actividades no permitidas no implica permitir usos incompatibles con la protección otorgada por el legislador andaluz a determinadas clases de suelo rural. El art. 13.1 TRLSRU supedita la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos objeto de protección por la legislación a la preservación de tales valores, siendo únicamente los de alteración del estado natural de los terrenos que dicha legislación autorice. Para el suelo correspondiente a la subcategoría autonómica de suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial, se exige que los usos estén expresamente previstos, para asegurar su exclusión de los procesos de transformación urbanística debido a los valores a proteger. No es necesario únicamente que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso en cuestión esté permitido por dicha ordenación, al tratarse de una limitación impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia. Declara por ello el Tribunal que el art. 19.1.a) de la LISTA no es inconstitucional de acuerdo con la mencionada interpretación [FJ 5.d)].

En el fundamento jurídico nº 6, el Tribunal Constitucional entra a valorar la inclusión, como uso ordinario en el tipo de suelo rústico, de los usos mineros, los vinculados a las energías renovables y actividades mineras recogidas en el mismo art. 21.1 LISTA, así como la inclusión como actuaciones ordinarias de

las edificaciones destinadas a uso residencial. Entiende la parte recurrente que ello supondría una vulneración del art. 149.1.23 CE, pues se estaría rebajando el nivel de protección derivado del art. 13.1 TRLSRU, al permitir la implantación de tales usos en cualquier tipo de suelo rural de los recogidos en la ley andaluza. Para determinar la existencia de alguna vulneración constitucional, es decir, de una insalvable contradicción entre el precepto básico y el autonómico, el TC procede a analizar por separado el art. 13.1 TRLSRU y el art. 21 LISTA. Parte el Tribunal de la consideración que las posibles edificaciones en suelo rural no están impedidas por el legislador estatal, siempre y cuando: a) se cumpla el criterio de vinculación al medio rural, de forma que sea un uso conforme a su naturaleza; y b) se evite la disminución del nivel de protección ambiental exigido por la ley estatal, en el sentido de que sea una explotación racional de los recursos naturales.

Según el TC, la urbanización del suelo rústico no queda autorizada por el legislador autonómico, y, asimismo, la facultad de edificar no es ajena a la propiedad del suelo rústico. Recuerda el Tribunal que la LISTA incorpora varias disposiciones para preservar las actuaciones en suelo que puedan suponer la transformación de la naturaleza rústica del suelo (por ejemplo, en los arts. 6.2.b y 20 LISTA). Dichas actuaciones deben valorar, en los términos del art. 21 LISTA, *“las alternativas para su localización sobre el rústico atendiendo a los criterios de: menor impacto sobre el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio histórico; funcionalidad y eficiencia; menor coste de ejecución y mantenimiento”*. De hecho, el Tribunal menciona el desarrollo reglamentario de la ley autonómica, aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, para argumentar que las condiciones de implantación de las edificaciones de uso residencial ya están previstas. Y desmiente que la norma autonómica vaya a producir la *“total urbanización de estos territorios”*, como defendía la parte recurrente, ya que esta no sería atribuible directamente a la dicción del precepto, sino a su eventual aplicación en determinados supuestos de hecho, lo que no entra en el control de constitucionalidad por el momento. En consecuencia, el Tribunal Constitucional desestima la inconstitucionalidad del art. 21.2.b) LISTA.

Interesa ahora analizar el fundamento jurídico nº 7, igualmente relevante en términos ambientales. Aquí se analiza la posible inconstitucionalidad de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico, recogidas en los arts. 22.1 y 22 LISTA, por vulnerar los arts. 9.3 y 140 CE (seguridad jurídica y autonomía local), bajo las mismas razones por las que se recurre el art. 19.1 LISTA. Según la parte recurrente, ello podría producir un efecto desregulador de la protección del suelo rústico, lo que podría ser aprovechado por el mercado para ampliar las actuaciones posibles sobre este tipo de suelo. Pues bien, el máximo órgano constitucional recuerda que no le corresponde a él y, por tanto, queda fuera del recurso de inconstitucionalidad, enjuiciar la oportunidad política o la calidad de las leyes. La técnica de la prohibición municipal expresa no vulnera el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en un ámbito de interés municipal preferente, como lo es el urbanismo.

Este argumento se ve reforzado por el hecho de que tales actuaciones extraordinarias en suelo rústico han de cumplir tres condiciones: a) no estar prohibidas por la legislación u ordenación territorial y urbanística; b) respetar el régimen de protección de aplicación de acuerdo con la clase de suelo rústico; y c) que dichos usos contribuyan a la ordenación y desarrollo del medio rural o tengan que encuadrarse en este tipo de suelo por ser incompatible con suelo urbano. Asimismo, el requisito de autorización del ayuntamiento previa preceptiva licencia municipal, que cualifique los terrenos donde pretendan implantarse, no permiten apreciar, a juicio del TC, la vulneración de la autonomía local. En consecuencia, el Tribunal descarta la vulneración del art. 22.1 LISTA del principio de autonomía local.

Por otro lado, el art. 22.2 LISTA infringiría, según la parte recurrente, el nivel de protección ex. art. 149.1.23 CE y el art. 13.1 TRLSRU por la amplitud de las actuaciones allí previstas en cualquier subtipo de suelo rústico, poniendo en riesgo el suelo rústico protegido y el preservado. Incluso podría permitir la implantación de edificaciones destinadas a uso residencial. Así, se alegan las mismas razones por las que se impugnaba el art. 19 LISTA.

Para resolver esta cuestión, el Tribunal Constitucional emplea los mismos argumentos que en el FJ 5. En primer lugar, corrobora que la regulación de los usos posibles del suelo rústico corresponde al legislador autonómico

competente en la materia. Y en segundo lugar, entiende que el legislador andaluz con competencias en urbanismo recurre a la técnica de clasificación y define los usos y actuaciones de interés público o social que pueden implantarse con carácter extraordinario, detallando y delimitando el posible objeto de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico:

“podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, incluyendo su ampliación, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, incluyendo las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos” (art. 22.2. LISTA).

Estos, sin embargo, quedan limitados a los necesarios para su desarrollo y, por tanto, deben respetar el régimen de protección que sea de aplicación según el tipo de suelo en que consista. Insiste el Tribunal en que la permisión de actuaciones extraordinarias en suelo rústico corresponde a la legislación urbanística autonómica, siempre y cuando se respeten las condiciones básicas establecidas por el Estado (la preservación del suelo de la urbanización y la utilización racional de los recursos naturales).

Sí merece más atención el examen que realiza el TC en el FJ 7.b) sobre la admisibilidad en suelo rústico de edificaciones destinadas a uso residencial y a viviendas unifamiliares en suelo rústico (art. 22.2 LISTA). Para determinar si esto es conforme a derecho, el Alto Tribunal entra de nuevo a contrastar las condiciones establecidas en este artículo con el art. 13.1 TRLSRU, para concluir que estas no se ajustan a los criterios fijados por la legislación básica. Las condiciones del art. 22.2. LISTA eran dos: a) que se vincularan a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico; y b) que se garantizara la proporcionalidad y vinculación entre ellas. Sin embargo, el uso residencial no se vincula con la finalidad de las actuaciones extraordinarias en suelo rústico. Por tanto, la normativa autonómica no asegura que “no se ponga en riesgo el objetivo último de preservar los valores del suelo rústico” [STC 86/2019, FJ 8 B)].

Tal indeterminación tampoco queda salvada por el reglamento que desarrolla la ley andaluza y, por tanto, el cumplimiento de los criterios medioambientales de

la norma estatal y la preservación de los valores de todo suelo rústico no queda asegurado. Por ello, el TC declara inconstitucional el inciso mencionado en el art. 22.2 LISTA, en relación con la posibilidad de autorizar edificaciones destinadas a uso residencial, debido a la insuficiencia de garantías para evitar un uso del suelo rústico incompatible con sus valores, que incumple la vinculación al medio rural establecida por la legislación básica y disminuye del nivel de protección medioambiental que esta exige. En cambio, respecto a la autorización de viviendas unifamiliares aisladas sin vinculación concreta a usos ordinarios ni extraordinarios en suelo rústico, el TC no aprecia vulneración de la normativa básica, por cuanto se prohíbe expresamente la formación de nuevos asentamientos y se prevé la imposibilidad de impedir el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico. Y se sirve de ejemplos de otras leyes de ordenación del territorio y urbanismo autonómicas para apreciar que no existe ninguna cuestión controvertida respecto a este extremo.

Resulta también de interés el fundamento jurídico nº 10. El art. 137.2.f) de la LISTA, relativo a la actividad de edificación, fue impugnado por la exclusión de la exigencia de licencia urbanística municipal para los usos mineros. En efecto, quedaban fuera del requerimiento de licencia previa, entre otros, los usos mineros que no supusieran la transformación de la naturaleza rústica de los recursos naturales, en los términos que se establecieran reglamentariamente, ni conllevaran construcciones, edificaciones o instalaciones. De acuerdo con la parte recurrente, esto era inconstitucional, ya que infringía la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 11.4.a TRLSRU). Dicho precepto estatal exige el sometimiento a autorización de los “*movimientos de tierras*”, lo que interpretaban que incluía los usos extractivos y mineros. Además, también vulneraba la autonomía local (art. 137 y 140 CE), por cuanto la exención de licencia municipal de este uso minero estaría privando a la administración local de su derecho a intervenir en asuntos de repercusión paisajística, ambiental y territorial de su interés, contraviniendo, así, la autonomía local en materia de urbanismo.

Tras confirmar el 11.4.a) TRLSRU como legislación formal y materialmente básica amparada por el art. 149.1.18 CE (STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 22), el intérprete de la Constitución aduce que el silencio negativo en el

caso de los movimientos de tierra y explanaciones se ampara en la competencia del Estado en materia de medio ambiente, “*dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural [STC 143/2017, FJ 23 b)]*”. Y a continuación, aprecia el Tribunal una contradicción efectiva e insalvable vía interpretativa entre el precepto autonómico impugnado y el citado precepto básico. El TC entiende, igual que la parte recurrente, que el uso minero, por su propia naturaleza, conlleva movimientos de tierra y explanaciones, ya que implica obras en el suelo y el subsuelo. Por ello, el Tribunal da la razón al grupo recurrente y declara el inciso “mineros” del art. 137.2. f) LISTA inconstitucional y nulo. Es por ello que no entra ya a examinar la denunciada vulneración del principio constitucional de autonomía local.

Entremos ahora a analizar el enjuiciamiento de constitucionalidad de los arts. 151.1. y 153.2.f) LISTA, relativos al restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística. Según la parte recurrente, tales preceptos autonómicos vulneran los principios de legalidad, igualdad y no discriminación y de no regresión ambiental (arts. 9.3, 14 y 45 CE). Las razones alegadas son que las disposiciones autonómicas no permiten legalizar una obra o actuación ilegal sin restablecimiento del orden jurídico perturbado, lo que fomenta 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*”. Entraremos solo a analizar la valoración de la posible infracción del principio de no regresión ambiental. Recuerda el TC que este principio, conocido como cláusula *standstill*, pese a su trascendencia y vinculación con el fundamento originario del Derecho ambiental, no puede ser automáticamente identificado con el deber de conservación del art. 45 CE,

(...) pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en

consideración la regulación preexistente. [STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2.c)].

Para tal ponderación entre la regulación actual y la existente, y después de desgranar detalladamente los arts. 151.1 y 153.1 LISTA, el TC aprecia un conjunto de requisitos, excepciones y medidas de protección que no permiten apreciar una regresión del nivel de protección ambiental susceptible de provocar la inconstitucionalidad de la ley andaluza. Recupera el Tribunal la STC 233/2015 de nuevo para recordar que

(...) el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva [FJ 2 c)].

Y, por tanto, no se considera suficientemente argumentada por la parte recurrente la alegada posible regresión o rebaja en el estándar de protección constitucionalmente relevante en relación con la precedente ley. Por ello, el Tribunal descarta la vulneración del principio de no regresión ambiental por la modificación legislativa contenida en los arts. 151.1 y 153.1 LISTA [FJ 11].

Finalmente, procede analizar el enjuiciamiento de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional realiza en el fundamento jurídico nº 13 sobre la alegada infracción de la normativa básica en materia de evaluación ambiental respecto de la derogación de la norma previa atinente al principio de sostenibilidad del crecimiento urbanístico. La LISTA deroga la norma 45.4.a) del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el plan de ordenación del territorio de Andalucía a las resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación. Esta derogación es recurrida por, supuestamente, contradecir los arts. 9.3 y 45 CE, así como el 149.1.23 CE en tanto infringe la legislación básica estatal en materia de evaluación ambiental, en particular, los arts. 6, 9 y 17 a 28 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, LEA), considerados como legislación

formalmente básica. El art. 45.4.a) del Decreto 206/2006 establecía unos 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 el plan.

Según la parte recurrente, dicha norma derogada consagraba una regla general de sostenibilidad del crecimiento urbanístico que rechazaba el crecimiento del suelo urbanizable superior al 40% del existente y el de la población en el 30% en ocho años. A juicio del grupo recurrente, la modificación de este reglamento incurría en arbitrariedad (art. 9 CE), al blindar la reforma efectuada de un eventual recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Asimismo, siendo el plan de ordenación del territorio de Andalucía un instrumento de planeamiento sometido preceptivamente a evaluación ambiental estratégica, la derogación que la LISTA hacía debió sujetarse también a este procedimiento para no contravenir la legislación estatal y comunitaria. Considera además la parte recurrente esta norma como una regla general de sostenibilidad del crecimiento urbanístico, por lo que la LISTA estaría reduciendo el estándar y garantías de protección del medio ambiente, infringiendo pues, el principio de no regresión ambiental.

Para apreciar la constitucionalidad o no de la disposición recurrida, el TC entra a examinar la regulación contenida en los arts. 39-42 LISTA, para concluir que esta es el marco de referencia territorial, y, por tanto, se limita a establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio andaluz. Respecto a la contradicción del art. 9 CE, baste con mencionar que el TC no aprecia arbitrariedad en la derogación por parte del poder legislativo autonómico del plan andaluz, ya que cualquier modificación de dicho plan requiere la intervención del Parlamento de Andalucía. Sí merece más atención el enjuiciamiento de la posible vulneración del art. 149.1.23 CE, por el posible incumplimiento de diversos preceptos de la LEA. Recuerda el Tribunal que estos fijan una norma mínima de protección ambiental y persiguen que *“todas las administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia”* (STC 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 3).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no aprecia una contradicción efectiva entre la derogación parcial del plan de ordenación del territorio de Andalucía y la LEA, dado que esta queda fuera del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica (art. 6.1 LEA). Por tanto, desestima la infracción del art. 6 LEA, al no tener la derogación de la norma 45.4.a) del Decreto 206/2006 efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección, más aún teniendo en cuenta que el art. 31 LISTA fija las condiciones para tales actuaciones urbanísticas y de transformación del suelo rústico y que el art. 34.3 LISTA supedita la evaluación ambiental estratégica simplificada de los instrumentos de ordenación del territorio a la legislación ambiental, por lo que no existen excepciones a lo previsto en la legislación básica.

En relación con la alegada infracción del principio de no regresión del derecho ambiental, concluye el Tribunal que no queda bien argumentado por qué dicha derogación de la norma 45.4 a) del Decreto 206/2006 implicaría una regresión o rebaja en el estándar de protección constitucionalmente relevante, por lo que también desestima este motivo de impugnación. En definitiva, el TC descarta que la disposición derogatoria, apartado 2.f) LISTA, incurra en inconstitucionalidad.

Así, pues, y a modo resumen, el Tribunal Constitucional falla: 1) la inconstitucionalidad y nulidad del inciso *“Asimismo, vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas”* del art. 22.2 LISTA; así como la palabra “mineros” del art. 137.2 f) y los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta de la LISTA; 2) la constitucionalidad del art. 19.1.a) y los incisos “mineros”, “a las energías renovables” y “actividades mineras” del art. 21.1 condicionada a la interpretación de los FJ 5.d) y FJ 6.a) (iii), de la LISTA, respectivamente; y c) la desestimación del recurso en todo lo demás.