

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 3 de marzo de 2022, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso a la sostenibilidad del territorio de Andalucía

(Boletín Oficial del Estado, núm. 303, 20 de diciembre de 2021)

ANTECEDENTES

PRIMERO. La persona compareciente solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 21.1, 22.1, 50, apartados 1, 4 y 5, 53.1, 151.1 y la disposición derogatoria única, apartado 2. f), de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

SEGUNDO. El solicitante del recurso alega los siguientes seis motivos de inconstitucionalidad:

1. En primer lugar, sostiene que el artículo 21.1 vulnera la autonomía local al incluir entre los usos ordinarios en suelo rústico las actividades mineras y los proyectos de energías renovables. En su opinión, un parque eólico o una cantera a cielo abierto en modo alguno pueden ser usos ordinarios de esta clase de suelo. Interpreta además que las actividades mineras no requerirán de licencia municipal previa en virtud del artículo 137.2 f).

El solicitante añade que el contenido urbanístico del derecho de propiedad en suelo rústico comprende, según el artículo 19, los actos precisos para el desarrollo de los usos ordinarios que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/2021, no se encuentren prohibidos. De ahí interpreta el solicitante que, en tanto las actividades mineras y los proyectos de energías renovables son usos ordinarios del suelo rústico según el artículo 21.1, el propietario puede instalar un parque eólico o fotovoltaico en dicho suelo, sin importar si está protegido o no por el planeamiento municipal, o si tiene un alto valor ecológico digno de protección, ya que forma parte de su derecho de propiedad, pues se trata de un uso ordinario que no está expresamente prohibido.

2. Esgrime, en segundo lugar, que el artículo 22.1 también vulnera la autonomía local al permitir en suelo rústico, con carácter extraordinario, la implantación de «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» siempre que no estén expresamente prohibidos.

A juicio del solicitante, cualquier uso o actuación de esta naturaleza podrá instalarse en suelo rústico, aunque hoy goce de la mayor protección porque un plan general no puede prohibir lo que no conoce, de forma que estos usos y actuaciones

no podrán estar expresamente prohibidos en los planes y se podrán instalar sin limitación alguna. De ahí concluye que el actual suelo rústico especialmente protegido queda sin protección alguna.

3. El interesado encuentra un tercer motivo de inconstitucionalidad en el contenido del artículo 50, en sus apartados 1, 4 y 5. A su juicio, permite la declaración de interés autonómico de una inversión empresarial por el Consejo de Gobierno y que dicha declaración legitime su inmediata ejecución sin expediente ni licencia alguna, suponiendo la modificación directa de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y la vinculación de la ordenación urbanística municipal, todo lo cual le parece una flagrante violación de la autonomía local.
4. En cuarto lugar, considera que vulnera la autonomía local el artículo 53.1 que dispone que 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.

Argumenta el solicitante que cualquier intento local de modificar su planeamiento, para regular los *megaproyectos* de energías renovables en su territorio, podrá ser suspendido por el Consejo de Gobierno, dado que la Ley 7/2021 establece, en su artículo 2.1 c), que tienen incidencia supralocal las actuaciones que afecten a «las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones». Considera que tal posibilidad supone una violación de la autonomía local, pues elimina toda posibilidad para el ayuntamiento de planificar los proyectos de energías renovables en su término municipal.

5. En quinto lugar, defiende que el apartado 2. f) de la disposición derogatoria única vulnera la autonomía local pues suprime el punto 4 a) de la Norma 45 del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, relativa al Modelo de Ciudad, según la cual en los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo establecido en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, «con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40 % del suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30 % en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito».

Afirma el solicitante que «con la supresión de este precepto ya no existe ningún límite al crecimiento y se podrá declarar suelo urbanizable cualquier suelo, sin limitación alguna y sin tener en cuenta la regulación que sobre los crecimientos tenga establecido el Plan General Municipal».

6. Por último, expone el solicitante, en lo que sería el sexto motivo de inconstitucionalidad, que el artículo 151.1 de la Ley 7/2021 vulnera el artículo 9.1 de la Constitución cuando contempla la legalización de las actuaciones realizadas sin licencia o título habilitante si no contravienen la ordenación urbanística. A su juicio, legalizar una obra ilegal supone «una burla al cumplidor de la norma y que se fomenta el incumplimiento de la misma». En su opinión, «quien incumple la norma y se evade de las obligaciones que la norma impone no puede tener el mismo resultado que quien se somete a dichas obligaciones. Legalizar actuaciones ilegales supone una burla al principio de legalidad que la Constitución reconoce y garantiza en su artículo 9».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Conviene recordar el contenido de la autonomía local, consagrada en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, dado que el solicitante del recurso sustenta en su vulneración cinco de los seis reproches de inconstitucionalidad que formula respecto a la Ley 7/2021.

El Tribunal Constitucional dejó sentado tempranamente que la autonomía local

hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal (SSTC 4/1981, FJ 3; 32/1981, FJ 3; 7/1987, FJ 2; 170/1989, FJ 9, o 109/1998, FJ 2).

La STC 32/1981, FJ 3, mantuvo ya que los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución contienen una garantía institucional de la autonomía, provincial y municipal, sin prejuzgar su configuración institucional concreta, que se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.

Así, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre».

En suma, la autonomía local constitucionalmente garantizada 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, el cual se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, pero que permite configuraciones legales diversas [por todas, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 4 a)].

Dicho de forma más simple, el legislador, tanto estatal como autonómico, en las materias de su competencia, tiene una amplia libertad de configuración y el ámbito competencial que ha de respetar, respecto a la autonomía local, *solo* supone el derecho de las entidades locales a participar o intervenir en los asuntos de su interés [SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9, y 51/2004, FJ 9; en el mismo sentido, las más recientes SSTC 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6; 92/2015, FJ 4, y 154/2015, FJ 6.A)].

La intensidad de esta participación ha de modularse en virtud de los intereses locales y supralocales en liza. Lo recuerda la STC 41/2016, FJ 11 b), cuando afirma que «al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de 'libertad de configuración', pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]».

SEGUNDO. Es innegable que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, tal y como, por otra parte, se desprende con claridad del artículo 25.2 a) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

De ello se ha hecho eco el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones: «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» [SSTC 40/1998, FJ 39; 159/2001, FJ 4; 204/2002, FJ 13; 104/2013, FJ 6, y 154/2015, FJ 5 a)].

Ahora bien, la comunidad autónoma puede, en virtud de la doctrina constitucional expuesta y al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, contempladas en el artículo 148.1. 3ª de la Constitución, decidir cómo graduar la participación de los entes locales en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales (SSTC 86/2019, FJ 9, y 159/2001, FJ 4).

Así, el legislador autonómico al configurar las competencias locales en materia de urbanismo y ordenación territorial debe graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales, pero está legitimado «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)» sin que ello implique una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (STC 159/2001, FJ 4).

Teniendo en cuenta esta consolidada doctrina, la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía parece respetar la participación del municipio, en función de la relación entre intereses locales y supralocales, en todos los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona el solicitante del recurso. Se examinan a continuación cada uno de los preceptos y los motivos de inconstitucionalidad invocados.

TERCERO. Discrepa, en primer lugar, el solicitante de la regulación contemplada en el artículo 21.1 de la Ley 7/2021, según la cual «los usos mineros que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente» y «los vinculados a las energías renovables» se incluyen entre los usos ordinarios en suelo rústico. Esgrime en ese sentido que tal calificación vulnera en sí misma la autonomía local porque un parque eólico o una cantera a cielo abierto en modo alguno pueden ser usos ordinarios de dicho suelo y porque la norma excluye en su artículo 137. 2 f) a las actividades mineras de licencia municipal previa.

Del juego de los artículos 19 y 21.1 de la Ley 7/2021 interpreta además el solicitante que, en tanto las actividades mineras y los proyectos de energías renovables son considerados por la norma legal usos ordinarios del suelo rústico, el propietario puede instalar un parque eólico o fotovoltaico en dicho suelo, sin importar si está protegido o no por el planeamiento municipal, o si tiene un alto valor ecológico digno de protección, ya que forma parte de su derecho de propiedad, pues se trata de un uso ordinario que, a su juicio, no estará expresamente prohibido en el planeamiento.

No comparte el Defensor Pueblo tal interpretación. En primer lugar, hay que recordar que la regulación legal del planeamiento municipal, al ser una técnica o institución urbanística, corresponde a las comunidades autónomas, en virtud del título constitucional de atribución de competencias contenido en el artículo 148.1.3ª. En consecuencia, la regulación jurídica de las distintas figuras de planeamiento corresponde al legislador autonómico —sin perjuicio de tener también en cuenta la legislación estatal, que en unos casos tendrá aplicación básica o plena, y en otros, de conformidad con el artículo 149.3 de la Constitución, aplicación supletoria.

De esta forma, la potestad planificadora del municipio, de rango reglamentario, habrá de adaptarse a las normas legales que sean de aplicación, de conformidad con el principio de jerarquía normativa, sin que, de acuerdo con la consolidada doctrina constitucional antes expuesta, pueda considerarse que el contenido de las leyes autonómicas urbanísticas vulnere la autonomía local por el hecho de regular en un sentido u otro los usos de las distintas clases de suelo.

El legislador autonómico, al definir en el artículo 21.1 de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, cuáles pueden ser usos ordinarios del suelo rústico, o en el artículo 22.1 los usos extraordinarios de esta clase de suelo, no

está restringiendo de una manera desproporcionada ni desvinculada de los intereses supramunicipales la participación de los entes locales en el planeamiento, sino regulando, dentro de su libertad de configuración, en un ámbito de competencia autonómica, un aspecto propio y habitual de la ordenación urbanística y por tanto de las leyes en la materia: los usos en las distintas clases de suelo.

No cambia en nada la conclusión anterior que el legislador autonómico haya estipulado que las actividades mineras o los proyectos vinculados a las energías renovables son usos ordinarios en suelo rústico. Adviértase que tales usos solo pueden producirse en suelo rústico, en tanto no son factibles en suelo urbano, y que su consideración de usos posibles —ordinarios o extraordinarios— en esa clase de suelo es una manifestación de la libertad de configuración que constitucionalmente corresponde al legislador autonómico, que no implica vulneración alguna de la autonomía local, incluso aunque su definición como usos ordinarios implicara un menor grado de intervención municipal en su planificación, autorización y control, algo que en cualquier caso no justifica el solicitante del recurso.

En cuanto a que la ley deja desprotegido al suelo rústico merecedor de una especial protección, por su valor ambiental o por otros motivos, si bien es cierto que el artículo 21.1 reconoce como usos ordinarios del suelo rústico los usos mineros y los usos vinculados a las energías renovables, también lo es que el artículo 19 dispone que el derecho de propiedad en suelo rústico comprende los usos ordinarios que «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». *Sensu contrario*, el precepto excluye del derecho de propiedad urbanístico aquellos usos que se encuentren expresamente prohibidos por la ordenación territorial y urbanística, ordenación que, no se olvide, incluye la planificación presente y también la futura. La Ley 7/2021 configura posibles usos ordinarios compatibles con el suelo rústico, pero no impide al planeamiento prohibirlos y limitarlos, sean estos unos u otros, en función de las necesidades específicas de protección del suelo.

Por otra parte, los usos ordinarios que no estén expresamente prohibidos, quedan en cualquier caso sujetos a las limitaciones y requisitos impuestos por la legislación y la planificación aplicables por razón de la materia, según el tenor literal del precepto. Tal exigencia desvirtúa la alegación de solicitante del recurso en tanto en los terrenos adscritos a las dos categorías de suelo rústico de especial protección, previstas en el artículo 14 de la Ley 7/2021 —el especialmente protegido por la legislación sectorial y el suelo rústico preservado por la ordenación territorial o urbanística—, las facultades del derecho de propiedad en relación con los usos ordinarios tienen como límite su compatibilidad con el régimen de protección a que estén sujetos.

Ha de subrayarse, además, que el artículo 21, en sus apartados 2 y 3, estipula con claridad que las actuaciones ordinarias que sean necesarias para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico requerirán de licencia urbanística municipal, además del resto de autorizaciones que exija la legislación sectorial.

Adviértase que, entre esas actuaciones ordinarias, se incluyen la obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos [artículo 21.2 a)], las edificaciones destinadas a uso residencial [artículo 21.2 b)] y la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente, no previstos en los instrumentos de planeamiento [artículo 21.2 c)]. Por su parte, las actividades mineras que no requerirán de licencia previa, de acuerdo con el artículo 137.2 f), y a las que se refiere el solicitante son solo las que no supongan la transformación de la naturaleza rústica del suelo, ni conlleven la realización de construcciones, edificaciones e instalaciones.

De lo anterior se colige que el régimen legal autonómico contempla la intervención de la planificación municipal en los usos ordinarios del suelo rústico y una pléyade de actuaciones ordinarias sujetas a licencia urbanística municipal, lo que impide concluir que estos usos (mineros, vinculados a las energías renovables o cualesquiera otros) sean espacios ajenos a la intervención administrativa municipal.

El Defensor del Pueblo no aprecia que la regulación contenida en los artículos 19 y 21.1 desplace o disminuya la participación del municipio en la planificación, gestión y disciplina de los usos ordinarios en suelo rústico. Ni siquiera parece que la intervención administrativa de la entidad local con respecto a estos usos se haya visto reducida respecto a la situación previa a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, algo que por lo demás tampoco sería inconstitucional en sí mismo. No se olvide que la comunidad autónoma está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete el núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

CUARTO. Alega en segundo lugar el solicitante que el artículo 22.1 de la Ley 7/2021 deja al suelo rústico sin protección alguna. El tenor literal del precepto legal es el siguiente:

Artículo 22. Actuaciones extraordinarias.

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.

En opinión del solicitante del recurso, dado que el plan general del municipio no puede prohibir *ex ante* lo que no conoce, estos usos y actuaciones no estarán expresamente prohibidos en los planes y se podrán instalar sin limitación alguna en suelo rústico.

No puede, sin embargo, compartir el Defensor del Pueblo que resulte imposible para los planes recoger prohibiciones *ex ante* de esta clase de usos extraordinarios. Al contrario, parece claro que sí le es posible al planeamiento realizar ese ejercicio y que la norma legal contempla esa posibilidad.

De hecho, está en la propia naturaleza del planeamiento la previsión y, por tanto, la anticipación del futuro, o más bien la disposición hacia el futuro, toda vez que la actividad planificadora supone la configuración de situaciones complejas con vistas al futuro mediante el establecimiento de fines y la regulación de los medios para alcanzarlos. Dicho de otro modo, el planeamiento, con un amplio margen de discrecionalidad, determina y concreta el destino del suelo dentro del marco establecido por la ley.

Por otra parte, el precepto deja meridianamente claro que estos usos y actuaciones extraordinarios habrán necesariamente de respetar el régimen de protección que sea aplicable. Dice literalmente la disposición legal

siempre que no estén expresamente prohibidos por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística, y respeten el régimen de protección que, en su caso, les sea de aplicación.

La lectura de la norma no admite duda: los usos y actuaciones previstos en el artículo 22, es decir los 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 suelo rústico por resultar incompatible su localización en suelo urbano, se han de ajustar al régimen de protección del suelo rústico de que se trate, es decir han de ser compatibles con este.

Se concluye así con facilidad que en la Ley 7/2021 las facultades del derecho de propiedad en relación con los usos posibles —ordinarios y extraordinarios— en suelo rústico tienen como límite su compatibilidad con el régimen de protección a que esté sujeto, lo que desvirtúa la alegación del solicitante.

En cualquier caso, este régimen legal ya era el vigente en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, cuyo artículo 50.B.b), tras la

modificación operada en 2020 por el Decreto-ley autonómico 15/2020, de 9 de junio, estipulaba que

con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en el artículo 42 podrá legitimarse la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades 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, siempre que no se encuentren prohibidos por los Planes de Ordenación del Territorio, por el Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, y sean compatibles con el régimen de protección que, en su caso, resulte de aplicación.

Es legítimo considerar más conveniente —o no— el régimen de los usos extraordinarios en suelo rústico previo a la reforma legal de 2020, más restrictivo que el actual, en tanto exigía que estuvieran expresamente previstos y permitidos en el Plan General de Ordenación Urbanística. El vigente régimen legal permite los usos extraordinarios definidos en la ley, salvo que estén expresamente prohibidos por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística de aplicación. Es, sin duda, un régimen más laxo, menos exigente. Pero, con independencia de cuál se considere preferible, ni uno ni otro resultan inconstitucionales ni vulneran la autonomía local.

El pluralismo político y la libertad de configuración del legislador son también bienes constitucionales a proteger. Hay que tener en cuenta que la legítima discrepancia con el contenido de una ley, o con su perfección técnica, no es fundamento suficiente para entender violada la Constitución ni justificado un recurso de inconstitucionalidad. De ahí que no resulte pertinente en el juicio de constitucionalidad realizar un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma ni de todas sus eventuales consecuencias. No corresponde al Tribunal Constitucional interferir en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (entre otras, SSTC 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 96/2002, FJ 6; STC 156/2014, FJ 6; 215/2014, FJ 4; STC 100/2015, FJ 5, y 118/2016, FJ 4).

QUINTO. Invoca en tercer lugar el solicitante una «flagrante» vulneración de la autonomía local por los apartados 1, 4 y 5 del artículo 50 de la Ley 7/2021. Según su interpretación, estas normas posibilitan que una inversión empresarial pueda declararse de interés autonómico y que dicha declaración legitime su inmediata ejecución sin expediente ni licencia alguna, suponiendo la modificación directa de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y la vinculación de la ordenación urbanística municipal.

Debe señalar esta institución que algunas de las afirmaciones vertidas por el solicitante no se corresponden con la letra de la ley y que la simple lectura de los preceptos legales cuestionados arroja otra vez la conclusión de que el legislador

autonómico prevé en este aspecto una participación suficiente de los entes locales, de conformidad con lo exigido por la jurisprudencia constitucional en garantía de la autonomía local y en concreto con la doctrina contenida en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, respecto a las leyes autonómicas territoriales y urbanísticas que regulan las actuaciones de interés autonómico.

En línea con esa sentencia, el artículo 50.1 de la Ley 7/2021 configura con claridad los presupuestos que permiten la adopción y declaración de actuaciones de interés autonómico, en concreto la especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección social y económica o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía. Presupuestos estos que justifican la incidencia autonómica al representar intereses de ese ámbito, sin que su carácter de conceptos jurídicos indeterminados cuestione el interés supramunicipal de las actuaciones que constituyen su objeto ni excluya su control judicial, pues esas circunstancias estratégicas deberán estar justificadas debidamente en el expediente.

A su vez, el artículo 50 la Ley 7/2021 al regular las actuaciones de interés autonómico asegura la participación de los municipios en las diferentes fases del procedimiento de su elaboración y aprobación. Así, su apartado 2.c) sujeta el procedimiento para la declaración de interés autonómico a la remisión de la propuesta 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.

Además, cuando se trate de actuaciones de carácter privado, y en contra de lo manifestado por el solicitante del recurso, para su inmediata ejecución tras la declaración de interés autonómico el apartado 5.c) del artículo 50 exige el previo ejercicio del correspondiente acto de intervención o de posterior control municipal y no se excepcionan las licencias y autorizaciones, o en su caso declaraciones responsables, que resulten preceptivas para la ejecución y puesta en funcionamiento de las actuaciones, sino que simplemente el plazo para su otorgamiento queda reducido a la mitad.

En las actuaciones de carácter público, que se declaren de interés autonómico, si la construcción y puesta en funcionamiento de las obras requiere desarrollo urbanístico mediante Proyecto de Actuación Autonómico, deberá garantizarse en el procedimiento la participación del municipio, de acuerdo con el apartado 50.5 b). Ha de subrayarse, en este punto, que la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para los proyectos autonómicos (de infraestructuras de residuos, en concreto) y la sustitución de la preceptiva licencia municipal por la emisión de un informe sobre la conformidad o disconformidad de los proyectos de interés regional con el planeamiento territorial o

urbanístico, no implica necesariamente, según doctrina constitucional, incidencia con la autonomía local (STC 129/2013, FFJJ 7 y 8).

Es preciso también señalar que el Tribunal Constitucional considera que la presencia del interés supramunicipal en los proyectos de interés autonómico justifica plenamente la previsión de adaptar a sus determinaciones el planeamiento urbanístico municipal. En ese sentido, la facultad de aprobación definitiva de los planes municipales de urbanismo no forma parte del núcleo de la autonomía local garantizada en la Constitución, lo cual genera un ámbito de actuación significativo para las comunidades autónomas y les permite que los proyectos de interés autonómico puedan incidir y condicionar el planeamiento urbanístico (STC 240/2006, FJ 13).

En consonancia con esta doctrina, no padece la autonomía local por el hecho de que la ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supraordenados. En el bien entendido de que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación [STC 57/2015, FJ 18 b)].

SEXTO. De acuerdo con lo anterior, no comparte tampoco el Defensor del Pueblo que vulnere la autonomía local el artículo 53.1 de la Ley 7/2021, según el cual 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, especificando los contenidos del instrumento de ordenación urbanística que se verán afectados por esta suspensión y durante un plazo máximo de dos años, de acuerdo con los requerimientos previstos en el artículo 53.2.

A este respecto, conviene señalar que, según la jurisprudencia constitucional, no vulnera la autonomía local la previsión de la suspensión de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento cuando dicha aprobación pudiera quebrar la coherencia territorial y en la medida estrictamente precisa para salvaguardar esa coherencia territorial. De ahí que el legislador autonómico, en el artículo 53.2 de la Ley 7/2021, exija que el acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se suspenda la tramitación de la innovación del instrumento de ordenación urbanística, especifique los contenidos del instrumento de ordenación urbanística que se verán afectados por esta suspensión. De ahí también que establezca la audiencia previa del municipio y sujete la suspensión a un plazo máximo de dos años.

El precepto cuestionado no abre la puerta a una intervención desproporcionada en el procedimiento de actualización de los instrumentos de planeamiento municipal. No puede calificarse de desproporcionada una previsión con la que se busca preservar la coherencia —en este caso territorial— de los instrumentos de planeamiento urbanísticos y de su adaptación a las exigencias dimanantes de otros planes jerárquicamente superiores. Resulta además compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por la autonomía local, porque a lo que obliga esta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional, en tanto los efectos suspensivos se proyectan sobre la tramitación de los instrumentos de planeamiento únicamente de manera extraordinaria, temporal, motivada, previa audiencia al municipio afectado y conforme a unos presupuestos tasados legalmente con carácter previo.

SÉPTIMO. Por lo que respecta a la derogación del punto 4 a) de la Norma 45 del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, relativa al Modelo de Ciudad, no parece que pueda vulnerar la autonomía local, en tanto el criterio que contenía vinculaba a los planes generales de ordenación urbanística, de modo que, con la nueva regulación legal y la supresión del criterio, ahora los municipios cuentan con mayor libertad y margen de decisión al planificar su crecimiento.

En concreto, el punto 4 a) de la Norma 45 del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, estipulaba, respecto a los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo establecido en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, que

con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40 % del suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30 % en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.

La derogación del criterio implica, en efecto, menos límites al crecimiento urbano, pero precisamente por ello no restringe la intervención ni la participación del municipio en la ordenación urbanística, sino que, al contrario, amplía su margen de discrecionalidad. Con independencia de que se comparta o no la supresión del criterio contenido en la Norma 45.4 a) del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, lo cierto es que la derogación deja mayor margen de libertad a los entes locales a la hora de configurar sus planes urbanísticos.

OCTAVO. Debe por último el Defensor del Pueblo señalar que el artículo 151.1 de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, en nada vulnera el

principio de legalidad. Dicho precepto no contempla —como sostiene el solicitante— la legalización de las actuaciones y obras ilegales, sino la legalización de las realizadas sin licencia o título habilitante si no contravienen la ordenación urbanística, tras el oportuno procedimiento, y sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador si corresponde (artículos 160 y siguientes).

Es decir, regula las potestades de la Administración frente a actuaciones que han sido realizadas sin licencia o título habilitante, según resulten o no conformes con la ordenación urbanística. Si son conformes, la Administración acordará su legalización (artículo 151.2). Si no lo son, impondrá las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística infringida (artículo 151.3).

La legalización de las actuaciones exigirá la obtención del correspondiente título habilitante para su ejecución y, en todo caso, requerirá la previa obtención de las autorizaciones e informes administrativos que resulten necesarios en virtud de las leyes sectoriales que resulten de aplicación y la paralización inmediata de dichas actuaciones hasta la obtención del título habilitante.

Las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística consistirán en la prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso, el cese de suministros, desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas, la demolición total o parcial, el desmonte, la reconstrucción, la reagrupación de parcelas y cuantas sean necesarias en función del contenido y el alcance de la ilegalidad.

Todas estas previsiones, contenidas en el artículo 151, para el restablecimiento de la legalidad territorial o urbanística ante actuaciones sin título preceptivo o contraviniéndolo, se complementan con los artículos siguientes de la Ley 7/2021 (artículos 152 a 172), en los que se regula el restablecimiento de la legalidad territorial o urbanística ante actuaciones con título habilitante legal, declaración responsable o comunicación, así como el procedimiento, plazos, medidas de ejecución forzosa y régimen sancionador.

De esta forma, en el régimen de disciplina urbanística regulado en la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, nada advierte esta institución que vulnere el principio de legalidad, entendido en el sentido de sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución).

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra

los artículos 21.1, 22.1, 50, apartados 1, 4 y 5, 53.1, 151.1 y el apartado 2. f) de la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.