

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), el 3 de septiembre de 2020, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, de Andalucía, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo, así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el Coronavirus en lo que respecta al uso del suelo*

*(Diario Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 35, de 9 de junio de 2020)*

## **ANTECEDENTES**

La solicitud se dirige contra la disposición final primera del Decreto-ley, que modifica varios preceptos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. En concreto, se modifica el apartado B del artículo 50; el párrafo B del artículo 52.1, y el apartado 2 del artículo 52. Además, se suprime el apartado 8 del artículo 52.

El interesado expone básicamente dos motivos por los que se considera que el citado Decreto-ley adolece de inconstitucionalidad, que son los siguientes:

1. A nivel formal, considera que se abusa de la urgente y extraordinaria necesidad para dictar el Decreto-ley en cuestión.
2. A nivel material, considera el interesado que esta modificación implica una vulneración de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, por las razones que se exponen en este escrito.

Comenzando por una cuestión formal, como es el uso de la figura del Decreto- Ley para la regulación de determinadas materias, ha de traerse aquí a colación lo que establece al respecto la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido el "juicio puramente político" del Gobierno, al que incumbe la dirección política del Estado, para la apreciación de la concurrencia de tales circunstancias, sin perjuicio de que pueda controlar los "supuestos de uso abusivo o arbitrario" (STC 29/1987) que pudieran desvirtuar la potestad legislativa ordinaria de las Cortes Generales, las cuales pueden legislar también por el procedimiento de urgencia (STC 6/1983).

El presupuesto habilitante puede ser apreciado en el Gobierno con un "razonable margen de discrecionalidad", debiendo no obstante hacerse explícita la definición de su concurrencia (lo que se hace habitualmente en el preámbulo del decreto-ley), y no

autoriza para incluir disposiciones que no guarden relación con la situación que se trata de afrontar o no modifiquen de forma instantánea la situación jurídica existente. La existencia del presupuesto habilitante puede ser contrastada tanto en vía parlamentaria, como por el propio Tribunal Constitucional (STC 29/1982). Ahora bien, el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (STC 182/1997).

No obstante, las circunstancias justificativas de los decretos-leyes han de ser entendidas "como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes" (STC 6/1983).

Así, en esta sentencia y en otras posteriores, el Tribunal Constitucional concluye que la utilización del decreto-ley, mientras se respeten los límites del artículo 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta.

En el caso que nos ocupa, el apartado V del Preámbulo del Decreto-ley la llamada "Introducción" del Decreto-ley aporta una justificación de la reforma efectuada en el ámbito urbanístico y de la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación, en términos estrictamente constitucionales.

Por ello este motivo no puede ser admitido.

No obstante, llama la atención a esta institución el hecho de que se utilice una norma que regula las actividades turísticas, educativas y culturales para modificar la normativa urbanística de esa Comunidad Autónoma, que poca o ninguna relación guarda con las materias expuestas.

Respecto de la cuestión material, considera el interesado que la modificación efectuada supone una vulneración de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Este apartado establece lo siguiente:

"1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al

uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.”

*Grosso modo*, la modificación realizada por el Decreto-ley cuya constitucionalidad se cuestiona viene a sustituir la autorización expresa de usos del suelo no urbanizable por la ausencia de una prohibición expresa, en lo que respecta a los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Y ello, según el interesado, contradice el artículo 13 citado, que es legislación básica y, por lo tanto, contraviene el texto constitucional.

A este respecto, debemos comenzar por citar el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que atribuye en sus apartados 3 y 5 la exclusividad a la comunidad autónoma de la competencia sobre urbanismo y la ordenación del territorio.

Ello otorga a esta comunidad unas posibilidades de actuación tan amplias como permita el texto constitucional y la legislación básica del Estado en estas materias. Es necesario señalar que la autorización expresa a la que hace referencia el artículo 13 se refiere a la legislación en sentido estricto; es decir, no se trata de un acto administrativo expreso que autorice o deniegue determinada actividad en una clase de suelo, sino del hecho de que la legislación sectorial (ambiental, de patrimonio histórico o cualquier otra) contemple la posibilidad de llevar a cabo la actividad, aunque sea en casos excepcionales. No se descende a los instrumentos urbanísticos o de ordenación del territorio, que lógicamente quedan por debajo de las posibilidades de alteración de lo dispuesto en las leyes de que se trate.

En este sentido, las modificaciones legislativas llevadas a cabo se realizan especificando claramente que es necesario que los usos y las actividades de que se trate sean compatibles con el régimen de protección del suelo, que ha de entenderse que es el establecido legalmente, en concordancia con el citado artículo 13 del Decreto Legislativo 7/2015.

Por lo que no puede decirse que una modificación legislativa como la que se trae a colación suponga una vulneración ni del Estatuto de Autonomía ni del texto constitucional.

Por ello, este motivo tampoco puede prosperar.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**ÚNICO.** De acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos, la presente Resolución ha de ser desestimatoria de la solicitud.

### **RESOLUCIÓN**

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 15/2020, de 9 de junio, de Andalucía, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus.