



Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía  
Sede andaluza

CIF: G 41502535  
C/ Blanco White nº5. 41018 Sevilla  
Teléfono: +34 954 53 62 70  
andalucia@apdha.org  
www.apdha.org

## AL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL

Yo, Valentín Jesús Aguilar Villuendas, con DNI \_\_\_\_\_ como representante legal de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) y en representación de las 80 organizaciones y 91 personas a título individual que se enumeran en los respectivos documentos que se adjuntan a este escrito,

### EXPONGO

**1.- Sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad.** El día 2 de abril de 2020 la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía aprobó, por la vía de urgencia, el [Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía](#). El Decreto, según consta en su Exposición de Motivos, tiene por objeto *“llevar a cabo, con respeto al marco constitucional y estatutario vigente, una batería de reformas estructurales que permitan contrarrestar del mejor modo posible la evolución cíclica más cercana”* ante lo que se describe como *“una coyuntura económica problemática que todo responsable político tiene la obligación de combatir con las herramientas disponibles”*.

**2.- Sobre las materias afectadas por el Decreto-ley 2/2020.** Este Decreto-ley contiene una batería de reformas normativas que incluyen modificaciones de las siguientes normas:

1. Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua, aprobado por Decreto 120/1991, de 11 de junio;
2. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
3. Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en Materia de Drogas;
4. Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina;
5. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía;
6. Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía;
7. Ley 1/2005, de 4 de marzo, por la que se regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
8. Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía de Andalucía;
9. Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía;
10. Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental;
11. Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y Calidad de los Vinos de Andalucía;

12. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía;
13. Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía;
14. Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía;
15. Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía;
16. Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía;
17. Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía;
18. Texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo;
19. Decreto 2/2014, de 14 de enero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales;
20. Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía;
21. Reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados, aprobado por Decreto 18/2015, de 27 de enero;
22. Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía, aprobado por Decreto 109/2015, de 17 de marzo;
23. Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía;
24. Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía;
25. Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables en Andalucía;
26. Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía;
27. Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía;
28. Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

**3.- Sobre la idoneidad de haber tramitado un Proyecto de Ley que, previamente y en fase de Anteproyecto, pasara por la fase de información pública en la elaboración y regulación, así como de los controles y supervisión de otros órganos.** Numerosas organizaciones de la sociedad civil han coincidido en denunciar que el número y la importancia de las normas modificadas justifican que el ejecutivo autonómico debiera haber tramitado en el Parlamento un Proyecto de Ley que, previamente y en fase de Anteproyecto, pasara por la fase de información pública para organizaciones interesadas e implicadas, así como de los controles y supervisión de órganos como el Consejo Consultivo, el Consejo Económico y Social, entre otros. Nada de esto ha ocurrido respecto a la aprobación de este Decreto-Ley.

Así, distintas organizaciones ecologistas han puesto de relieve que la mayoría de las modificaciones en materia ambiental “pueden provocar importantes daños ambientales y territoriales y fomentar, de nuevo, entre otras cosas, la especulación urbanística, afectando también a otros sectores sociales y económicos”. Específicamente señalan (i) que la modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) para reducir plazos en la tramitación de planes urbanísticos se lleva a cabo “a pesar de la imposibilidad de la propia Junta de Andalucía de cumplirlos para evaluar informes, con lo que se aprobarán sin las debidas garantías”; (ii) se sustituyen los Planes Especiales y Proyectos de Actuación en Suelo No Urbanizable para la implantación de diversas infraestructuras, canteras y minas por un mero

informe y, por tanto, “se elimina así la obligación de someter esos planes a Evaluación Ambiental Estratégica”; (iii) se modifica “la ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA), sustituyendo el régimen de autorización ambiental unificada al que se encontraban sometidos determinados proyectos y actuaciones por el de calificación ambiental, con muchas menos exigencias, y que aprueban los Ayuntamientos”; se modifica (iv) “la Ley del Sector Público de Andalucía, para “dinamizar” la privatización del patrimonio agrario público de la Junta de Andalucía”; (v) se modifica “el Reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados, permitiéndose en los proyectos de recuperación voluntaria dejar los suelos contaminados confinados en el lugar donde se encuentren”; (vi) se modifica “el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre para eliminar la obligación de dotar de red de alcantarillado y depuración conjunta de aguas residuales a las urbanizaciones ilegales que se pretendan legalizar”; (vii) se modifica de “la Ley de medidas frente al cambio climático, eliminando la obligación del cálculo de la huella de carbono de productos y servicios”<sup>1</sup>.

Por su parte, organizaciones como FACUA, CCOO, UGT o el Sindicato de Periodistas de Andalucía, entre otras, solicitaron en un escrito al Presidente de la Junta de Andalucía que “esta profusión de normas modificadas, justifican que el Gobierno debiera haber tramitado en el Parlamento un Proyecto de Ley que, previamente y en fase de Anteproyecto, pasara por la fase de información pública a un sinnúmero de organizaciones interesadas e implicadas en la elaboración y regulación de un Proyecto de ley, así como de los controles y supervisión de órganos como el Consejo Consultivo, el Consejo Económico y Social, el Consejo Audiovisual de Andalucía, el Consejo Andaluz de Comercio, el Consejo Andaluz de Turismo, el Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía y el Consejo Andaluz de Concertación Local. Consideramos que esta amplia modificación normativa debería seguir el trámite establecido para un Proyecto de Ley en el que se nos diera participación a los distintos agentes sociales en fase previa a su aprobación por el Consejo de Gobierno y durante la tramitación parlamentaria. Todo ello ha provocado, no sólo que no se hayan tenido en cuenta opiniones que hubieran sido enriquecedoras por parte de todos los colectivos a los que afectan estas normas sino que, incluso, se haya incurrido en ocasiones en redacciones de dudosa legalidad que pueden producir un daño irreparable a los sectores económicos a los que va dirigido este Decreto-Ley”<sup>2</sup>.

**4.- Sobre el presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE.** En el caso del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, no concurre el presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE. En este punto se debe recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En particular, es esencial apuntar en primer término a la STC 93/2015, de 14 de mayo, por ser esta resolución la primera que se pronuncia sobre el ajuste constitucional de los decretos-leyes aprobados por un ejecutivo autonómico. El Alto Tribunal estableció allí que si bien:

---

<sup>1</sup> Ecologistas en Acción, “Consideran un retroceso histórico la desregulación ambiental aprobada por la Junta de Andalucía”, 4 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/140299/consideran-un-retroceso-historico-la-desregulacion-ambiental-aprobada-por-la-junta-de-andalucia/>. En un sentido similar se ha pronunciado la plataforma Andalucía Viva, “Declaración en contra del decreto del Gobierno andaluz de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva”. Disponible en: <http://andaluciaviva.es/declaracion-en-contra-del-decreto-del-gobierno-andaluz-de-mejora-y-simplificacion-de-la-regulacion-para-el-fomento-de-la-actividad-productiva/>

<sup>2</sup> Solicitud dirigida al Presidente de la Junta de Andalucía el 31 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.facua.org/es/documentos/SolicitudRetiradaDecreto.pdf>

*«el decreto-ley autonómico es una fuente normativa con rango legal no prevista por la Constitución cuando define la organización territorial del Estado en su título VIII», esta imprevisión «no puede verse como una prohibición sino como un espacio entregado a la libre configuración del legislador estatutario, a quien, al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico» (FJ 3).*

Es decir, los decretos-leyes autonómicos, como categoría normativa introducida en las modificaciones de los Estatutos de Autonomía habidas a partir del año 2006, no son de raíz inconstitucionales más que en el supuesto de que no respeten los límites formales y materiales que se imponen a su aprobación. Esos límites, que el fundamento jurídico 5 de la STC 93/2015 define como «severos» y reputa introducidos en razón del principio democrático (art. 1.1 CE), por lo que son también exigibles a las instituciones autonómicas, se reflejan **«en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por «un caso de extraordinaria y urgente necesidad»** (art. 86.1 CE) relativo *«a los objetivos marcados para la gobernación del país»* (por todas, 96/2014, de 12 de junio), (b) *que no afecte a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, régimen de las Comunidades Autónomas, Derecho electoral general, y otras materias reservadas a una ley formal específica)* y (c) *que se disponga un control parlamentario posterior, a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico»* (STC 93/2015, FJ 5). En aquella ocasión, el Alto Tribunal concluía que:

*«...un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el art. 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional insito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno», y se añade que «a la hora de enjuiciar la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley autonómico, este Tribunal deberá ponderar la competencia autonómica ejercida al efecto, pues la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia»* (STC 93/2015, FJ 5).

En este mismo sentido, el artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad en los mismos términos que el art. 86.1 CE al establecer que «en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes...». En lo que hace a la valoración, por parte del Tribunal Constitucional, de la concurrencia de este presupuesto habilitante, nuestro Alto Tribunal ha establecido que *«el carácter unicameral de las Asambleas Legislativas, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, determina que, incluso aun cuando cuente dicho procedimiento con trámites que no existen en las Cortes Generales, como la comparecencia de los agentes sociales (art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), las medidas legislativas requeridas para solventar situaciones de necesidad podrán ser acordadas a través de leyes de un modo más rápido en las cámaras autonómicas»* (STC 93/2015, FJ 5). Sin embargo, lo anterior supone que el Gobierno autonómico debe describir, como se le exige al ejecutivo estatal, **«la**

**situación de necesidad de modo explícito y razonado**», sin necesidad de que «se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de ‘juicio político o de oportunidad’ y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como ‘control externo’ a realizar mediante una ‘valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional’» (STC 93/2015, FJ 5). Ahora bien, Alto Tribunal ha matizado severamente esta afirmación en relación con los decretos-leyes autonómicos al apuntar que:

«...también en relación con los decretos-leyes autonómicos, **es potestad del Tribunal valorar, de acuerdo al control externo referido, la concurrencia del presupuesto habilitante en términos más exigentes que los expresados en relación con los decretos-leyes estatales, a la hora de valorar la necesidad de “una acción legislativa que se materialice ‘en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes’** (por todas, STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6)” **y a la hora de encuadrar el ejercicio de la potestad normativa autonómica dentro del haz de competencias que son propias de la Comunidad Autónoma**» (STC 230/2015, de 5 de noviembre de 2015, FJ 4).

En este mismo sentido se ha pronunciado en otras ocasiones el Defensor del Pueblo al recordar que «...la apreciación de la existencia del supuesto habilitante de extraordinaria urgencia o necesidad deriva o se conecta con la decisión política que constituye el sustrato de la norma y puede extraerse de los antecedentes de su aprobación, de su preámbulo y de los debates a los que la aprobación de la norma o su convalidación hubieran dado lugar, y ello, como se ha destacado, sin que la previsibilidad de la situación o el hecho de que la excepcionalidad de la misma derive de la inactividad previa del Gobierno, reste validez a la existencia real y efectiva del presupuesto habilitante»<sup>3</sup>.

**5.- Sobre la no concurrencia en el presente caso del presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE respecto al conjunto del Decreto-ley.** Dicha valoración, siempre de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, exige la aplicación de un doble canon (por todas, STC 39/2013, de 14 de diciembre, FJ 5, y Sentencias allí citadas), aplicable también en el caso de los decretos-leyes autonómicos. Por un lado, se ha de identificar por el Gobierno autonómico, de manera explícita y razonada, la concurrencia de esa singular situación, la extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que le habilita para dictar con carácter excepcional una normas dotadas de los atributos, del rango y la fuerza propios de las leyes formales (STC 237/2012, de 13 de diciembre). Por otro lado:

«en la verificación de la **existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar**» (STC 230/2015, de 5 de noviembre de 2015, FJ 5).

Respecto al primero de estos aspectos, la definición de la situación de urgencia está aparentemente razonada en la Exposición de Motivos del Decreto-ley. Así, en palabras de la propia norma, se viene a dar respuesta a «...una coyuntura económica problemática que todo responsable político tiene la

---

<sup>3</sup> Defensor del Pueblo, *Informe del Defensor del Pueblo 2017*, pág. 36. Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Anexo\\_E-4\\_Solicitudes-de-recurso.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Anexo_E-4_Solicitudes-de-recurso.pdf)

*obligación de combatir con las herramientas disponibles. Sin embargo, la economía andaluza se enfrenta a una nueva fase cíclica con un horizonte de desaceleración económica. Las herramientas de que dispone la Administración de la Junta de Andalucía para luchar contra los envites de un ciclo económico adverso son limitadas. La capacidad para enarbolar una política fiscal, lo suficientemente discrecional como para poder corregir el ciclo económico andaluz, es limitada, prácticamente nula, tanto por las competencias que el Gobierno andaluz posee como por el marco de restricciones fiscales en el que se mueven los presupuestos públicos desde el inicio de la pasada crisis, hace ya más de una década. Es por ello por lo que la Administración autonómica ha de poner el acento en las políticas económicas de oferta, esto es, tratar de elevar mediante reformas estructurales la eficiencia y competitividad del tejido productivo andaluz. Así, vinculando las características estructurales del tejido productivo andaluz con la amplitud del ciclo económico a corto plazo, se propone llevar a cabo, con respeto al marco constitucional y estatutario vigente, una batería de reformas estructurales que permitan contrarrestar del mejor modo posible la evolución cíclica más cercana».*

Sin embargo, como la propia Exposición de Motivos admite enseguida, las supuestas reformas estructurales recogidas en el Decreto-ley pueden ser «...**difícilmente identificables con la necesaria y urgente necesidad de ser articuladas mediante un decreto-ley**...». De hecho, la genérica justificación contenida en la Exposición de Motivos descansa, como reconoce la propia norma, en el Decreto 367/2019, de 19 de febrero, y en el Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno...

*«por el que se impulsaron tanto la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Industria en Andalucía como la elaboración de un Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, respectivamente. **Los objetivos de ambas iniciativas, a través de la constitución de grupos de trabajo y expertos, se basaban precisamente en la identificación de estas barreras a la actividad contempladas en los articulados de numerosas normas que componen el cuerpo legislativo andaluz.** Respecto a la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Industria de Andalucía, la misma puso de manifiesto la necesidad de agilizar y simplificar determinados procedimientos administrativos en materia energética, medioambiental, de salud y de ordenación del territorio y urbanismo, incidiendo de manera positiva en el desarrollo de la actividad económica y en particular en la industrial, en una línea de trabajo abierta, en un contexto continuo de estudio y análisis. En cuanto a los trabajos para la elaboración del Plan para la Mejora de la Regulación, que aún vienen desarrollándose desde que fuese aprobado el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos aprobó un documento de trabajo en el que se establecían las actuaciones, la metodología a desarrollar, así como la creación de tres equipos de trabajo, de cuyas propuestas de simplificación y racionalización de procedimientos administrativos este Decreto-ley es en parte resultado. A este respecto, cabe hacer especial referencia al grupo de expertos designados por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos que ha elaborado un documento de propuestas en el que se identifican con claridad las normas en las que se concentran gran parte de estas barreras y trabas administrativas y las razones para su remoción. **La suma de las propuestas realizadas por ambas iniciativas está, así, a disposición para una actuación rápida y completa que permita a la Comunidad Autónoma de Andalucía avanzar en la mejora de su regulación económica, en el preciso momento en el que más necesita de esta acción.** La urgente necesidad de aplicar lo más rápido posible estas reformas viene determinado, como se ha explicado con anterioridad, en el coste de oportunidad, en especial empleos, que puede suponer no hacerlo».*

En resumen, la totalidad de las medidas contenidas en el Decreto-ley objeto del recurso de inconstitucionalidad se justifican -en realidad y en contra de la genérica declaración inicial contenida en la Exposición de Motivos- en el trabajo realizado tanto por la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Industria en Andalucía como en el [Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía](#) desde hace más de un año.

**6.- Sobre la concurrencia de la necesaria justificación *ad casum* de la extraordinaria y urgente necesidad respecto de algunas medidas adoptadas en el Decreto-ley 2/2020.** En este punto, conviene recordar una vez más la STC 230/2015, de 5 de noviembre de 2015, en la que se reconocía, también en relación con un Decreto-ley aprobado por el ejecutivo andaluz, que aunque se diera supuesto de que el ejecutivo autonómico expusiera de manera explícita y razonada:

*«...la concurrencia de una singular situación de extraordinaria y urgente necesidad, no podemos obviar que este Tribunal también ha exigido que, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto habilitante, no de la totalidad de la norma, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, ha de analizarse la concurrencia de la necesaria justificación ad casum de la extraordinaria y urgente necesidad, en relación con los preceptos concretamente impugnados (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5, y 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3)». Y concluía, a continuación, que “...no existiendo, por tanto, una justificación específica relativa a las medidas impugnadas, ni pudiendo entenderse implícitamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante por subsunción en la justificación genérica expuesta, es preciso estimar la impugnación de los recurrentes».*

Por ello, tal y como se ha expuesto más arriba (*supra* 2), muchas de las modificaciones introducidas por este Decreto-ley difícilmente pueden ser justificadas por la extraordinaria y urgente necesidad. En concreto, esta parte considera inconstitucionales, por escasa o nulamente fundadas, la adopción de las siguientes medidas:

1. La modificación realizada por el artículo 6 del presente Decreto-ley, por el que se revisan los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación.
2. La modificación del artículo 32 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, por el que a partir de ahora será de aplicación a los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento para los que, contando con aprobación inicial, aún no hubieren sido solicitados los correspondientes informes sectoriales, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados previstos legalmente como preceptivos.
3. La modificación introducida por el artículo 11 que modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, con el objeto de simplificar determinados procedimientos, sustituyendo el régimen de autorización ambiental unificada al que se encontraban sometidos determinados proyectos y actuaciones por el de calificación ambiental.
4. La modificación introducida por el artículo 13 del Decreto-ley que acomete la revisión de los procedimientos de autorización administrativa regulados en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, en relación con determinadas actuaciones sobre inmuebles que los particulares u otras Administraciones Públicas deseen llevar a cabo en el entorno de los bienes de interés cultural así como en determinadas tipologías de estos bienes, al objeto de eliminar la preceptiva autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico.

5. La modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, a través del artículo 14 del Decreto-ley, con objeto de facilitar los procedimientos administrativos, al flexibilizar y simplificar algunos aspectos que suponen dilaciones en la tramitación de expedientes, con especial incidencia en el sector industrial.
6. La modificación del artículo 44 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, relativo a la asignación de recursos hídricos, haciendo extensiva la posibilidad de disponer la sustitución de caudales por otros de diferente origen a cualquier tipo de uso y no exclusivamente a los usos de abastecimiento.
7. La modificación del artículo 35 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía a través del artículo 15 del Decreto-ley.
8. La modificación introducida por el artículo 17 del Decreto-ley y que propone que cualquier establecimiento de alojamiento turístico pueda constituirse en este régimen, siempre que se garantice la unidad de explotación recogida en el artículo 41 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre.
9. Las modificaciones en la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, llevadas a cabo en el artículo 18 de este Decreto-ley, que incorporan dos tipos de medidas: por un lado, se reduce directamente el ámbito de proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto en la salud y, por otro lado, para las actuaciones que se mantienen en el ámbito de aplicación de dicha evaluación, se introduce un proceso de cribado que agiliza la tramitación de aquellas actuaciones para las que, en un análisis preliminar, puedan descartarse afecciones relevantes sobre la salud y, por tanto, el que se sometan al procedimiento de evaluación de impacto en la salud.
10. La modificación que se propone en el artículo 19 de los artículos 19 y 20 del Texto Refundido de la Ley de Comercio interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo.
11. Las modificaciones introducidas por el artículo 24 que altera diversos preceptos de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. La citada norma tiene por objeto la ordenación y regulación del Sistema Público de Servicios Sociales, de tal manera que se garantice el acceso universal a los servicios y prestaciones en los términos y condiciones establecidos en dicha Ley y, por otra parte, la ordenación y regulación del papel de las entidades gestoras en materia de servicios sociales, al establecer el marco normativo general de su actividad, así como las condiciones para su participación en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía
12. La modificación del Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía introducida por el artículo 25 del Decreto-ley.
13. La modificación del Decreto-ley 2/2018, de 26 de junio, a través del artículo 26 del Decreto-ley.
14. La modificación introducida por el artículo 27 del Decreto-ley que acomete una modificación de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía. En particular, la modificación de los apartados del artículo 52 de la citada Ley que regula el registro de la huella de carbono de productos y servicios.
15. La modificación de los preceptos de la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía, realizada a través del artículo 28 del Decreto-ley.

Por otra parte, varias de las medidas aprobadas, como las apuntadas en los puntos 3, 5, 6, 9 y 14 no solo resultan difíciles de justificar desde el punto de vista de la extraordinaria y urgente necesidad, sino que lesionan abiertamente el ámbito de protección del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, recogido en los artículos 45 CE y 38



del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y de igual modo el derecho a la protección de la salud, recogido en los artículos 43 CE y 22 del Estatuto de Autonomía andaluz. En este sentido, es necesario recordar que el Defensor del Pueblo motivó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad de Castilla y León y contra la disposición transitoria de esta norma porque, según esta institución:

**«...los preceptos impugnados de esta ley vulneran el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado y quebranta la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente en general y, específicamente, en materia de conservación de la biodiversidad»<sup>4</sup>.**

**7.- Sobre la vulneración de competencia estatal en materia de patrimonio y telecomunicaciones.** El 14 de abril de 2020 aprobó un Acuerdo por el que se solicita, con carácter de urgencia y antes del 21 de abril, dictamen al Consejo de Estado para, con posterioridad, y en su caso, interponer un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo<sup>5</sup>.

En cuanto a la vulneración de la competencia estatal sobre "Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación", el Consejo de Ministros estima que *"la redacción del artículo 13 recogida en el Decreto-ley, en la que se exige de autorización previa administrativa y comunicación a la consejería competente de determinadas obras sobre bienes de interés cultural y su entorno, vulnera la competencia estatal en defensa de los bienes culturales contra la expoliación establecida en el artículo 149.1.28 de la Constitución"*. En efecto, tal y como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 17/1991, de 31 de enero, y 122/2014, de 17 de julio):

*"...por la potencialidad de poner en riesgo la funcionalidad de estos bienes así definida, las obras que afecten a los inmuebles que sean portadores de los valores histórico-artísticos más relevantes, salvo cuando se trate de intervenciones mínimas, es una de las submaterias estrechamente ligadas a la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, de modo que está reservada al Estado, no siendo constitucionalmente legítimo que la legislación autonómica se proyecte sobre ella"* (STC 122/2014, FJ 8).

En este sentido, hay que recordar, conforme a la sentencia citada, que al desarrollar normativamente la categoría autonómica de bien de interés cultural *"las Comunidades Autónomas tienen un límite constitucional cierto. Si, conforme a la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 10), la calificación formal como bien de interés cultural constituye un requisito para la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, cabe entender que, al menos a tales efectos, es sólo el Estado el que ha de establecer los estándares mínimos necesarios para proteger dicho*

---

<sup>4</sup> Defensor del Pueblo, *"El Defensor del Pueblo recurre ante el TC varios preceptos de la Ley de Caza de Castilla y León"*, 28 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/recurso-de-inconstitucionalidad-2/>

<sup>5</sup> Consejo de Ministros, *"Solicitado el dictamen al Consejo de Estado para interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos del Decreto-ley de Andalucía de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva"*, 14 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200414.aspx#Recurso>

*bien de interés cultural, especialmente contra la expoliación. Las Comunidades Autónomas no pueden reducir los estándares de protección que comporta el régimen de los bienes de interés cultural regulado por el Estado mediante su Ley de patrimonio histórico, y ello por diversas razones. En primer lugar, de tipo (i) competencial, pues al carecer de competencias sobre esta materia, las Comunidades Autónomas no pueden entrar en este campo mermando los estándares que el Estado ha considerado necesario establecer; en segundo lugar, de tipo (ii) sustantivo, ya que, para preservarlos de la expoliación, estos bienes han de ser tratados conforme a los estándares materiales y técnicos generales que fija el Estado...". Por ello, consideramos que el artículo 13 del Decreto-ley 2/2020 vulnera la competencia estatal sobre "Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación".*

En cuanto a la emisión en cadena y conexión con entidades privadas no autorizadas, el Consejo de Ministros estima que la redacción del artículo 28, apartado 4, del Decreto Ley 2/2020 que modifica el artículo 37 b) de la Ley 10/2018, Audiovisual de Andalucía, vulnera la legislación estatal. También, según el Consejo de Ministros, existe una vulneración de la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, "en lo que afecta a la eliminación de la prohibición de difundir o contratar comunicaciones comerciales audiovisuales con servicios de comunicación audiovisual que no dispongan del correspondiente título habilitante, prevista en el artículo 28, apartado 6, del Decreto Ley que modifica el artículo 40 la Ley 10/2018".

**8.- Sobre la legitimación activa del Defensor del Pueblo Español para interponer recursos de inconstitucionalidad.** Según el artículo 162.1 de la Constitución Española, esta institución tiene legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

Que a la vista de los razonamientos expuestos,

#### **SOLICITO**

**1.- Que esta institución considere las alegaciones expuestas y examine la constitucionalidad del Decreto-ley 2/2020.**

**2.- Que, en todo caso, esta institución interponga recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo.**

En Sevilla, a 16 de abril de 2020

Fdo. Valentín Jesús Aguilar Villuendas  
Coordinador general