



EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL CONSTITUCIONAL

143/2017, de 14 de diciembre de 2017

**EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO
7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE
SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE
LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN
URBANA (TRLSTRU).**





Índice

Sentencia del tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017.

1. El constitucional anula parcialmente la ley del suelo estatal

Los efectos de la sentencia del Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017 en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR).

2. Claves de la sentencia.

- a. Conservación del edificio. Inspección técnica de los edificios.
- b. Suelo urbanizado.
- c. Normas supletorias estatales.
- d. Expropiaciones urbanísticas. La liberación de la expropiación podrá tener carácter excepcional y limitado si así lo establece la ley autonómica.
- e. Silencio negativo.

Sentencia del tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017.



Sentencia del tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017.



1. El constitucional anula parcialmente la ley del suelo estatal

Los efectos de la sentencia del Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017 en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSTRU).

Sentencia del tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017.

El Tribunal Constitucional ha anulado parte del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Sentencia de fecha 14 de diciembre de 2017 (recurso de inconstitucionalidad número 5493/2013). El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados artículos de la Ley de 2013 sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRR). Aunque en el momento de dictarse la Sentencia dichos preceptos ya no se están en vigor al haber sido derogada la LRRR por la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSTRU), el Tribunal Constitucionalidad extiende su enjuiciamiento a los preceptos de este último equivalentes a los de la derogada ley del 2013 que constituían el objeto del recurso.

- **Se analiza la INCIDENCIA QUE PUDIERA TENER SOBRE EL PRESENTE RECURSO EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, que ha derogado, entre otros, todos los preceptos objeto de este proceso.**

El contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados han pasado a incorporarse ahora al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que deroga la citada de la Ley 8/2013.

El Constitucional ha tenido que enjuiciar la controversia competencial suscitada en el recurso de inconstitucionalidad respecto de los preceptos de la de la Ley 8/2013, sin que el hecho de su



derogación por el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana –que no ha sido recurrido–, en cuanto reproduce los preceptos impugnados, represente obstáculo para su enjuiciamiento.



En suma, el recurso contra los preceptos de la de la Ley 8/2013 no ha perdido objeto, debiendo proyectarse lo que sobre el mismo se resuelva a los equivalentes preceptos del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que los reproducen (por todas, STC 80/2017, de 22 de junio, FJ 2 y las allí citadas).



- **Declara por tanto la inconstitucionalidad y nulidad del art. 30 (Artículo 30. Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios), lo indicado de los 4, 9, 11, 22, 24, 29, 42, 43 y las disposiciones transitorias 2 y final 1; y que el inciso señalado del art. 11.4.b) y el 11.4.c) son constitucionales según el fj 23 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre**
- Resultan afectados en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), el artículo 4.4 (sobre potestades administrativas para acometer actuaciones sobre el medio urbano); el artículo 9.1 (elección de las modalidades de ejecución); el primer párrafo del artículo 9.3 (ejecución de las obras en las actuaciones sobre el medio urbano de iniciativa pública); la mención “o, en su defecto, por el artículo siguiente” del artículo 9.4 (relativo al régimen de las asociaciones administrativas participantes en las actuaciones sobre el medio urbano); el artículo 11.4.a) salvo el inciso “Movimientos de tierras, explanaciones” (régimen del silencio negativo); el inciso “y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público” del artículo 11.4.d) (régimen del silencio negativo); Las letras a), b), c), d) y e) del artículo 22.5 (contenido de la Memoria de Viabilidad Económica); el segundo y último párrafo del artículo 24.1 (carácter de la delimitación de ámbitos de actuación en las actuaciones sobre el medio urbano que no requieran la alteración de la ordenación); el artículo 24.2 (contenido del acuerdo de delimitación); el artículo 24.3 (inicio de las actuaciones sobre el medio urbano); la mención “o sujetos a cualquier otro régimen de protección” del artículo 24.6 (bienes protegidos y de interés cultural afectados por actuaciones sobre el medio urbano); el artículo 29, salvo el apartado 1 (informe de evaluación de los edificios); el artículo 30 (informe de evaluación de los edificios); la mención “y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante” del artículo 42.3 (expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística); la frase final del artículo 43.2 (justiprecio y liberación de la expropiación); la disposición transitoria segunda (informe de evaluación de los edificios) y la disposición final primera (informe de evaluación de los edificios).



2. Claves de la sentencia.

a. Conservación del edificio. Inspección técnica de los edificios.

No corresponde al Estado regular ni la evaluación del estado de conservación del edificio ni las condiciones de accesibilidad.

b. Suelo urbanizado.

No corresponde al Estado establecer el régimen jurídico de las actuaciones que afectan al suelo urbanizado, ni el contenido del contenido del acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta, continua o discontinua, o de las actuaciones aisladas; y el contenido de la Memoria de viabilidad económica que debe acompañar tanto a los instrumentos de ordenación como de ejecución se ha efectuado de manera excesivamente detallada y agotadora, impidiendo a la Comunidad Autónoma desplegar sus potestades normativas.

c. Normas supletorias estatales.

El Estado no puede dictar normas con fines de supletoriedad, al amparo del artículo 149.3 CE, que no es una norma competencial (reitera el criterio de la STC 61/1997).

d. Expropiaciones urbanísticas. La liberación de la expropiación podrá tener carácter excepcional y limitado si así lo establece la ley autonómica.

Se declara inconstitucional la regla establecida sobre la liberación de la expropiación por el art. 43.2 TRLS, según la cual, frente a las restricciones impuestas por algunas legislaciones autonómicas, prescribía que “la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan”.

Es decir, que la liberación de la expropiación sí podrá tener carácter excepcional y limitado si así lo establece la ley autonómica.

e. Silencio negativo.

Se produce la anulación parcial y la interpretación conforme a la propia Sentencia de los supuestos en que la Ley impone el silencio negativo.

La razón por la que el legislador estatal optó por imponer el silencio negativo obedece a los problemas de seguridad jurídica causados por el silencio positivo.



El Tribunal Constitucional admite el establecimiento del régimen de silencio negativo pero no con carácter general. Por ejemplo, se admite en el caso de obras de edificación, en conexión con la competencia estatal ejercida a través de la Ley de Ordenación de la Edificación.

Algunos supuestos, en cambio, son directamente declarados inconstitucionales como el de las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación. En tales casos habrá que estar a la correspondiente legislación autonómica para determinar el sentido del silencio, con respeto a las leyes de procedimiento administrativo.

No se admite la competencia estatal para imponer el silencio negativo en las talas de masas arbóreas o de vegetación arbustiva, salvo cuando se trate de aplicar la legislación de protección del dominio público (aspecto en que el fallo parece contradictorio con los FFJJ).

En otros supuestos, el constitucional mantiene la redacción pero la limita los efectos del silencio negativo. Así sucede en el caso de construcción e implantación de instalaciones y en la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, supuestos en los que el régimen estatal de silencio negativo solo será aplicable cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida, por lo que quedan al margen las actuaciones en suelo urbanizable o urbano.



Sentencia del tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017.



Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

605 *Pleno. Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 5493-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Competencias sobre urbanismo: nulidad parcial de la regulación del informe de evaluación de los edificios, así como de la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano; interpretación conforme con la Constitución del precepto legal que establece la exigencia de autorización expresa, con régimen de silencio negativo, para las instalaciones de nueva planta y la ubicación de casas prefabricadas (SSTC 61/1997, 141/2014 y 5/2016). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5493-2013, promovido por la Generalitat de Cataluña contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, y 15 y las disposiciones transitoria primera, final duodécima, apartado quinto –en cuanto a la redacción dada a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 de la Ley de suelo, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio– y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 27 de septiembre de 2013 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional, un escrito de la Letrada de la Generalidad de Cataluña, actuando en representación y defensa de ésta, mediante el que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, y 15, la disposición transitoria primera, el apartado quinto de la disposición final duodécima –en cuanto a la redacción dada a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 de la Ley de suelo, texto refundido aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio– y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Los argumentos en los que se sustenta la demanda son los que se exponen a continuación.

Aunque la ley impugnada tiene un contenido muy diverso (modifica hasta 15 normas con rango de ley) el contenido predominante versa sobre el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios de uso residencial colectivo y sobre la rehabilitación, regeneración y renovación a realizar en el medio urbano. Esta regulación va acompañada de la modificación de normas sectoriales íntimamente relacionadas con la materia: la Ley de propiedad horizontal, la Ley de ordenación de la edificación, el Código

cve: BOE-A-2018-605
Verificable en <http://www.boe.es>





técnico de la edificación, y la Ley de suelo. Los preceptos impugnados afectan a tres ámbitos materiales distintos: (i) control del cumplimiento de las condiciones de conservación, accesibilidad y eficiencia energética; (ii) actuaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana; y (iii) régimen de intervención administrativa al que se someten determinados actos de edificación y uso del suelo. Los preceptos impugnados no contienen una regulación *ex novo*. Revisan, introduciendo modificaciones, las diversas prescripciones que introdujeron la Ley de economía sostenible y el Real Decreto-ley 8/2011. Dichos precedentes normativos, que habían sido impugnados por la Generalidad en los recursos de inconstitucionalidad 6596-2011 y 1886-2012, han sido derogados expresamente por la disposición derogatoria única de la ley ahora impugnada.

Tras exponer el contenido de los preceptos impugnados, prosigue la demanda señalando que contienen una regulación sustantiva en materia de urbanismo y vivienda, que la exposición de motivos de la ley relaciona con la garantía a los ciudadanos de una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna. Sin embargo, la verdadera finalidad es, de un lado, como reconoce el preámbulo de la ley, fomentar las intervenciones sobre el parque edificado favoreciendo, así, la reactivación de los sectores inmobiliario y de la construcción capaz de compensar la parálisis constructiva y la ausencia de perspectivas de nuevos desarrollos urbanos debida a la crisis económica y los *stocks* de viviendas vacías y suelo urbanizado para cubrir las necesidades de crecimiento de los 45 próximos años. De otro, se trata de mejorar la calidad y sostenibilidad de la edificación y del suelo, a fin de cumplir los objetivos de eficacia energética fijados por el derecho europeo. De manera que el título más general en el que se ampara la ley impugnada se relaciona con la repercusión que la regulación impugnada tiene en la economía (art. 149.1.13 CE), aunque se invocan otros títulos competenciales: condiciones básicas que garantizan la igualdad de los derechos y deberes, bases y coordinación de la sanidad; bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común; medio ambiente, régimen minero y energético y regulación de las condiciones de obtención expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Estos títulos, sin embargo, no dan cobertura a los preceptos impugnados que incurren en un exceso, vulnerando las competencias que Cataluña tiene asumidas *ex artículo 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)* en materia de vivienda, y *ex artículo 149.5 EAC*, en materia de urbanismo, así como el artículo 159.1 c) EAC en materia de procedimiento administrativo.

Pasa a continuación la demanda a exponer el régimen constitucional de las competencias, tal y como ha sido perfilado por la doctrina de este Tribunal, en materia de urbanismo y vivienda y el alcance que sobre dichas materias tienen las competencias reconocidas al Estado por el artículo 149.1 CE, cláusulas 1, 13, 23 y 25, para finalmente abordar, ya en concreto, cada uno de los preceptos impugnados.

Comenzando por la regulación del informe de evaluación de los edificios contenida en los artículos 4, 5 y 6 del título I, y las disposiciones transitoria primera y final decimotava, se reputan vulneradores de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda. Estos preceptos tienen, según la disposición final decimonovena, apartado primero, la cobertura general del artículo 149.1.13 CE. El artículo 4 de la Ley 8/2013 se dicta según esta misma disposición final apartado segundo, número 1, en virtud de los apartados 1, 16, 18, 23 y 25 todos ellos del artículo 149.1.CE. El artículo 5 tiene (disposición final decimonovena, apartado segundo, 2), cobertura en las cláusulas 8 y 18 del artículo 149.1 CE. El artículo 6 y la disposición final decimotava (disposición final decimonovena, apartado segundo, 4) cobertura adicional en el artículo 149.1.13 CE.

La exposición de motivos de la ley impugnada reconoce que la regulación estatal sobre el control de los edificios de viviendas de los artículos 21 y 22 del Real Decreto-ley 8/2011 adolecía de ciertas insuficiencias, pero aun reconociendo que se solapa con el que las Comunidades Autónomas ya tienen establecido, el legislador estatal regula el sistema de control de las viviendas colectivas cambiando su nombre para que no coincida con el término empleado por las Comunidades Autónomas y amplía formalmente su contenido al disponer, ahora, que debe incluir el certificado de eficiencia energética aunque no establece



condición material alguna para su obtención, lo que ha realizado exclusivamente para justificar que el informe tiene anclaje en las competencias estatales. El artículo 4 y la disposición transitoria de la Ley 8/2013 contienen la regulación del informe de evaluación de los edificios: contenido, finalidad, efectos, periodicidad y ámbito de aplicación, coexistencia con la inspección técnica de edificios en el caso de lo hayan regulado las legislaciones autonómicas o entidades locales, así como el calendario en que la obligación de disponer el informe de evaluación será efectiva. Se trata, pues, de una evaluación preventiva a la que deberán someterse como máximo cada diez años los propietarios de edificios de más de 50 años, así como para quienes solicitan ayudas estatales para la realización de obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética. A los efectos de su correcto encuadramiento competencial es necesario tener en cuenta que este certificado afecta a ordenamientos sectoriales diversos, de un lado el deber de conservación y accesibilidad universal y, de otro, la eficiencia energética.

Según el artículo 4.2 de la Ley 8/2013, el informe debe contener la evaluación del estado del edificio y de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad. El primero de ellos se refiere a la evaluación del cumplimiento del deber de conservación que incumbe a los propietarios (art. 9.1 del texto refundido de la Ley de suelo en la redacción que le da el apartado quinto de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013) que comprende el de conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte al uso, y en todo caso las de seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad universal. Tratándose de edificaciones este debe alcanzar a la realización de los trabajos y obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.2 de la Ley de ordenación de la edificación y para adaptar las instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles. Por su parte los requisitos básicos de la accesibilidad están establecidos en el artículo 10 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, dictada en ejercicio del artículo 149.1.1 CE y serán obligatorios en el plazo de diez años desde la entrada en vigor de la Ley 26/2011 para los espacios y edificaciones nuevas y en el plazo de 12 a 14 años para los ya existentes que sean susceptibles de ajustes razonables. La STC 61/1997, FJ 34 b), ya se pronunció sobre el encaje constitucional de la obligación de conservación en el artículo 149.1.1 CE, que no permite efectuar una regulación acabada del deber de conservación, como si de normativa básica se tratara, ni tampoco puede imponer a otras administraciones una determinada conducta, de manera que el establecimiento de concretos mecanismos para verificar el cumplimiento del deber legal corresponde a la Comunidad Autónoma. Frente a ello no es de recibo el argumento de que el informe de inspección técnica que regulen las Comunidades Autónomas puede surtir los mismos efectos que el estatal, pues es la Comunidad la que debe establecerlos. Pero, además, la Ley 8/2013 no reconoce al informe contemplado en la legislación autonómica los efectos del regulado en la estatal, pues se limita a establecer la posibilidad de su convalidación si ajusta su contenido a lo en ella establecido. En definitiva, falta de cobertura de la regulación estatal que supone una vulneración de las competencias autonómicas que incluyen la intervención urbanística, restablecimiento de la legalidad y disciplina urbanística, pero también de su competencia en materia de vivienda que incluye la inspección y control sobre la calidad, normas sobre habitabilidad y normativa sobre conservación.

La Ley 8/2013 ha introducido el certificado de eficiencia energética en el informe de evaluación de los edificios. Esta certificación es una medida adoptada por la Directiva 2002/01/CE, que estableció la obligación de poner a disposición de los compradores un certificado que incluyera la información objetiva sobre las características energéticas de los edificios a los efectos de poder compararlos y favorecer, así, la inversión en ahorro de energía sin imponerlo a todos los edificios, lo que supuso un proceso de incumplimiento del derecho comunitario. Para dar cumplimiento a las obligaciones del derecho comunitario, el artículo 83.3 de la Ley de economía sostenible, dictado al amparo del artículo 149.1.2 y 25 CE, dispuso que el certificado se otorgaría de acuerdo con un procedimiento básico, remitiendo al Gobierno su regulación. Esta se llevó a efecto por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se regula el procedimiento básico así como la obligación de poner



el certificado a disposición de los compradores, cumpliendo con ello las obligaciones derivadas del derecho comunitario, siendo así que este Real Decreto contiene tanto la regulación material como la procedimental, sin que el precepto impugnado incida en modo alguno en la mencionada regulación, por lo que la Ley 8/2013 se limita a exigir que este certificado se incluya en el informe de evaluación de todos los edificios, dicho sea esto sin perjuicio de que esta exigencia no se compadece con lo establecido en la directiva antes citada que se limita a exigir que se dé información a los arrendatarios y compradores, finalidad que queda cubierta por el artículo 1 del Real Decreto 235/2013. Cosa distinta es si el artículo 4.2 de la Ley 8/2013 hubiera exigido, al amparo del artículo 149.1.1 CE, como obligación de la propiedad de los edificios de viviendas de más 50 años, la obtención de la calificación de la eficiencia energética de acuerdo con lo establecido en el citado reglamento.

Así pues, este certificado no tiene cabida en los títulos de los apartados 1, 23 y 25 del artículo 149.1 CE pero tampoco en el apartado decimotercero, pues no tiene incidencia inmediata, directa y significativa sobre la actividad económica general. El artículo 6 y la disposición final decimotava de la Ley 8/2013, dictados al amparo del artículo 149.1.13 y 30 CE determinan la capacitación para la emisión del informe de evaluación de los edificios, y aunque no cabe negar la competencia del Estado para determinar la capacitación exigida para la emisión de este informe, la naturaleza accesoria de estos preceptos respecto del artículo 4 hace innecesaria cualquier otra argumentación. Lo mismo cabe señalar de la previsión contenida en el artículo 5 de la Ley 8/2013 que contempla una medida de coordinación para facilitar el conocimiento del ciudadano a partir de los informes técnicos, directamente relacionada con la existencia del informe cuya inconstitucionalidad se denuncia.

La demanda analiza, en segundo lugar, el conjunto de preceptos que regulan las actuaciones sobre el medio urbano, en concreto los artículos 7, 8, 9 10, 11, 12, 13, y 15 de la Ley 8/2013. Estas actuaciones tienen como finalidad la reactivación de la construcción. La exposición de motivos de la ley impugnada recuerda que hasta ahora el urbanismo español se ha volcado en la creación de nueva ciudad, desatendiendo la ciudad ya consolidada; de ahí que la de la Ley 8/2013 se proponga crear un marco normativo para desarrollar estas operaciones de mejora que, además de cubrir las lagunas existentes en la normativa precedente, remueva los obstáculos que impiden su materialización y propicie ingresos para sufragar su coste, pudiendo servir para la reconversión del sector inmobiliario incidiendo positivamente en el turismo. El legislador ha creado así unos instrumentos específicos de ordenación y gestión que tienen por objeto imponer coactivamente la realización de actividades de rehabilitación, regeneración y renovación de edificios y tejidos urbanos. Se trata de una regulación materialmente urbanística para la que el Estado carece de competencias.

En primer lugar, prosigue la demanda, no existen las lagunas denunciadas en las intervenciones sobre suelo urbano, porque desde el texto refundido de la Ley de suelo de 1976, la reforma y mejora urbana cuentan con instrumentos de ordenación y gestión, los mismos que se utilizan para los nuevos desarrollos urbanos, sin que el menor número de actuaciones durante la burbuja inmobiliaria tenga que ver con ello, sino con la mayor dificultad y menor rentabilidad de este tipo de operaciones de reforma urbana, sin perjuicio de que la regulación civil pudiera ser objeto de mejora. Pero incluso en caso contrario, dichas lagunas no habilitarían al legislador estatal para determinar las normas que han de colmarlas, regulando instrumentos de ordenación urbanística (planes) y sistema de ejecución urbanística, pues el legislador no puede establecer normas de carácter supletorio si carece de la competencia material, recordando al efecto lo afirmado en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12 c).

Los artículos 7 y 10 se dictan, de acuerdo con la disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2013, al amparo de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE. Hasta ahora la doctrina constitucional ha descartado que este título permita al Estado dictar normas urbanísticas. Así lo han afirmado las SSTC 61/1997, FJ 24 d), y 164/2001. Del fundamento jurídico 9 de esta última Sentencia cabe reseñar la afirmación según la cual



los efectos económicos que sobre la economía supone la intervención sobre el urbanismo no conllevan que cualquier medida a ello destinada tenga cobertura en este título competencial. En todo caso, el legislador estatal ya se ha referido a las actuaciones de transformación urbanística en la Ley de suelo de las que las aquí reguladas son un tipo. Conforme a la STC 170/2012, FJ 12, las competencias autonómicas en materia de urbanismo excluyen que la decisión estatal pretenda hacerse operativa mediante el recurso a figuras y técnicas puramente urbanísticas (FJ 12). Debe quedar constancia de que no todas las prescripciones incluidas en los preceptos cuestionados son impugnadas, sino sólo aquellas que contienen regulación urbanística. En concreto, el artículo 7 establece una tipología de intervenciones de mejora del parque edificado que no son instrumentales de la competencia que ejerce el estado ex artículo 149.1.1 CE, configurando instrumentos de intervención en la ciudad, paralelos a los instrumentos de ejecución urbanística que contemplan las legislaciones autonómicas. El artículo 8 determina los sujetos privados y públicos obligados por las determinaciones que establezcan las actuaciones en el medio urbano, derivando su inconstitucionalidad de su conexión con el artículo 7 y los artículos 10, 11, 12 y 13 pues todos ellos contienen la regulación completa de este tipo de intervenciones. El artículo 9 regula a quién corresponde la iniciativa siendo así que su inconstitucionalidad también deriva de su conexión con el resto de los preceptos impugnados. Lo mismo ocurre con los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 8/2013 que establecen las reglas por las que se rigen las actuaciones, la memoria de viabilidad económica que debe elaborarse, los efectos de la delimitación de los ámbitos de las actuaciones de rehabilitación, las formas de ejecución, regulando instrumentos de ejecución urbanística y rehabilitación cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma. Entiende la demanda que no pueden considerarse instrumentos de ordenación porque el artículo 10.1 confiere al legislador autonómico un margen de decisión para que resuelva otorgarles o no los mismos efectos que a los planes de ordenación, pero las actuaciones sobre el medio urbano, requieran o no modificación del planeamiento, son instrumentos de ejecución de las determinaciones urbanísticas contenidas en el instrumento de ordenación. De ahí su inconstitucionalidad. Finalmente, el artículo 15 regula los sujetos legitimados para participar en estas actuaciones, estando su inconstitucionalidad determinada por su conexión con los preceptos anteriormente citados. Finalmente, las previsiones de los artículos 10.3 y 4 y artículo 12.1 b), a diferencia de lo que establecía la Ley de economía sostenible, parten de que la delimitación del ámbito es causa bastante para su eventual desafectación y recalificación del terreno del dominio público que sea necesario para la instalación de ascensores cuando no sea viable otra alternativa, y remite al planeamiento la determinación de las técnicas urbanísticas para ello. No obstante, los planes urbanísticos se convierten en meros instrumentos de legalización de la solución rehabilitadora adoptada por un instrumento urbanístico de ejecución. En definitiva, ambos preceptos contienen una regulación materialmente urbanística que no tiene amparo en las bases de la economía.

Finaliza la demanda con la disposición final duodécima que da nueva redacción a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo. Se impugna el inciso primero del apartado séptimo y el apartado octavo del artículo 9, que reiteran lo regulado en el Real Decreto-ley 8/2011, derogado por la ley aquí impugnada. El inciso primero establece que todo acto de edificación requiere el previo acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística, mientras que el apartado octavo regula los supuestos en los que es exigible una autorización previa con silencio negativo. Considera la Generalitat que corresponde a la Comunidad Autónoma, titular de la competencia sustantiva, regular las formas de intervención administrativa y el sentido del silencio. No existe conexión alguna entre esta regulación y las bases y coordinación de la economía, pero tampoco se encuentra amparada en el artículo 149.1.1 CE, dado que las condiciones básicas no son normas básicas por lo que no le autorizan a extender su regulación al sector material sobre el que se proyectan los deberes y derechos. El artículo 149.1.1 CE no permite fundamentar la regulación del silencio y así se deduce de una interpretación



adecuada de la STC 61/1997, que cuando afirmó que la sujeción de todo acto de edificación a licencia era constitucional, por estar amparado en el mencionado título competencial, se refería a una licencia constitutiva mediante la que se adquiere el derecho a edificar mientras que en la ley actual se está ante un acto meramente declarativo que remueve los obstáculos para el ejercicio de un derecho del que previamente se es titular. Por otra parte, el alcance de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE ha sido fijada en la STC 150/1999, siendo así que la exigencia de licencia y el silencio negativo no afecta a las estructuras organizativas de las Administraciones públicas, ni a los criterios de funcionamiento, sino que se proyecta sobre los particulares que quedan sometidos a una medida de policía, limitativa de su actividad, pero tampoco establece reglas o principios comunes, aplicables al *iter* procedimental o a la producción validez y eficacia de los actos administrativos, siendo así que las reglas impuestas son, dada su especificidad, ajenas al procedimiento administrativo común. En el preámbulo del Real Decreto-ley antes citado, el legislador justificó esta regulación por la relación que guardaba con la regla según la cual no pueden adquirirse por acto expreso o presunto facultades ilegales. Pero lo cierto es que la previsión del silencio administrativo negativo nada tiene que ver con la regla anterior, pues no establece una regla de nulidad sino una nueva regulación en materia de silencio administrativo. Es más, contraviene la propia regulación básica estatal que condiciona la regla general del silencio positivo a la existencia de razones imperiosas de interés general (art. 43 de la Ley 30/1992, según redacción de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) que deben estar adecuadamente motivadas. El apartado octavo incumple esta norma básica por adolecer de falta de motivación y es contraria al artículo 9.3 CE, pues carece de explicación racional, ya que ni tan siquiera se intentan acreditar las razones de imperioso interés general que subyace en el establecimiento generalizado del silencio negativo en la mayor parte de las actuaciones relacionadas con el uso del suelo. Si bien es verdad que las actividades para las que se exige autorización no están incluidas dentro del ámbito de aplicación de la directiva de servicios, la generalización del silencio negativo sin distinguir entre actividades lícitas o ilícitas y sin discernir las actuaciones de mayor y menor magnitud, ni remitirlo a los legisladores sectoriales, comporta unos efectos desfavorables para los ciudadanos sin que ello suponga una mejora de la seguridad jurídica. Por ello, a la falta de título competencial, hay que sumar al apartado octavo del artículo 9 la lesión del artículo 9.3 CE.

En otrosí, la representación letrada de la Generalitat interpone incidente de recusación contra el Presidente del Tribunal Constitucional, en los mismos términos que la recusación planteada mediante escrito de 2 de agosto de 2013, a cuya fundamentación se remite.

2. Abierta pieza separada de recusación, fue resuelta por ATC 218/2013, de 2 de octubre, que inadmitió la recusación instada y, formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

3. Mediante providencia de 5 de noviembre de 2013, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para personación y alegaciones, ordenando además la publicación del recurso en el «BOE».

4. Por sendos escritos de los presidentes del Senado y del Congreso, registrados el 20 y 21 de noviembre de 2013 respectivamente, ambas Cámaras se personaron y ofrecieron su colaboración. El 21 de noviembre de este mismo año, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso solicitando una prórroga en el plazo conferido para efectuar alegaciones, que le fue otorgada por providencia del Pleno de 22 del mismo mes y año.

5. El 16 de diciembre de 2013, tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, cuyo contenido se resume a continuación. Comienza exponiendo los objetivos perseguidos por la norma: a) potenciar



la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana; b) ofrecer un marco normativo que permita la reconversión y reactivación del sector de la construcción y c) fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto en la edificación como en el suelo, acercando el marco normativo interno al derecho europeo en relación con los objetivos de ahorro energético. Para ello, además de rellenarse los vacíos legales existentes se afronta la modificación de una serie de normas para eliminar los obstáculos que impiden llevar a efecto los citados objetivos. Tras exponer los títulos competenciales que, conforme a la disposición final decimonovena, asisten al Estado haciendo especial referencia a la justificación expresada en la exposición de motivos sobre el artículo 149.1.13 CE, hace un repaso del alcance de los títulos competenciales de los apartados 13 y 23 del artículo 149.1 CE prosiguiendo con el análisis de los concretos preceptos impugnados.

En relación con el informe de evaluación de los edificios que se impone con carácter uniforme para todo el territorio nacional, destaca que pretende asegurar la sostenibilidad del parque edificado. Tiene única y exclusivamente carácter informativo, a diferencia de los informes técnicos de los edificios que establezcan las Comunidades Autónomas, que podrán integrarse en éste sin perjuicio de que éstas puedan atribuir a sus informes otros efectos distintos del meramente informativo. Se obtiene, así, una información necesaria para que el Estado pueda orientar el ejercicio de sus propias competencias, motivo por el que sólo se exige a los edificios que tienen trascendencia con una determinada política económica y de vivienda a escala estatal, y relevante a efectos de poner en marcha el censo de edificaciones (disposición adicional primera de la Ley 8/2013). De acuerdo con esta disposición, el Estado, en colaboración de las Comunidades Autónomas y administraciones locales, definirá los criterios y principios básicos que posibiliten un sistema informativo general e integrado, uno de cuyos datos básicos es el censo de construcciones con el que aún no se cuenta, mientras que el resto de datos se están obteniendo por el observatorio de vulnerabilidad en España, o el sistema de información urbana, accesibles a través de la web del Ministerio de Fomento. Desde esta naturaleza informativa, la inclusión del certificado energético tiene sentido, pues permite rentabilizar y abaratar el coste de emisión: con una sola inspección, que rentabiliza una única visita del técnico, se aporta toda la información relevante del edificio. De esta forma, si el inmueble dispone del certificado, cada propietario podrá utilizarlo sin necesidad de tener que pagar una visita para su inmueble. Los artículos 5 y 6 no presentan vulneraciones autónomas más allá de la relación que guardan con el precepto anterior.

En cuanto a los preceptos que regulan las actuaciones sobre el medio urbano (7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15) considera que son instrumentales de la definición de la propiedad urbana, de acuerdo con lo afirmado en la STC 164/2001. El artículo 7 define el tipo de actuación que puede realizarse sobre la ciudad existente haciendo suya la definición de la declaración de Toledo de 22 de junio de 2010, suscrita por el Reino de España. Los artículos 8 y 9 identifican a los sujetos obligados y sujetos legitimados lo que tiene cabida en el artículo 149.1.1 CE [STC 164/2001, en relación con el artículo 4 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)]. El artículo 10 se limita a incorporar referencias instrumentales de cara a asegurar los dos fines de competencia estatal; la equidistribución de beneficios y cargas, y la obligación de realojo. La gestión urbanística se realiza en todas las Comunidades Autónomas mediante actuaciones aisladas o integradas, es pues una realidad de manera que la mención a ello es puramente instrumental. El mandato de equidistribución es la forma mínima de garantizar la igualdad entre propietarios, por ello el artículo 5 identifica cada actuación urbanística concreta como ámbito espacial en que debe producirse este principio. Estas menciones son necesarias para dar coherencia a la regulación estatal, lo mismo que ocurre en las leyes urbanísticas autonómicas que repiten la regulación estatal de preceptos dictados en el ejercicio de competencias exclusivas (acción pública o registro de la propiedad). Hace, asimismo, referencia a la STC 174/2013, de 10 de octubre y las afirmaciones por ésta realizadas a la hora de valorar si la controversia competencial había o no perdido objeto, dada las alegaciones realizadas por la demandante en los recursos interpuestos contra la Ley de economía sostenible ahora derogada, de las que se desprendería la constitucionalidad de



los preceptos entonces analizados y sustituidos por los ahora impugnados. La memoria de viabilidad económica del artículo 11 no es un documento urbanístico, ya que trata de garantizar el equilibrio entre el deber de conservación y las cargas que pueden llegarse a imponer, y está relacionado con el principio de equidistribución del artículo 8.5 c) de la Ley de suelo estatal. La delimitación de los ámbitos de gestión del artículo 12, corresponde al procedimiento administrativo común y son reglas garantizadoras de los derechos de los propietarios, que deben tener una regulación uniforme para todo el territorio nacional. La determinación por el artículo 13 de las formas de gestión de este tipo de intervenciones forma parte del procedimiento administrativo común, mientras que el artículo 14, referido a los derechos de realojo y retorno, contempla una medida de carácter social que garantiza la igualdad de los propietarios en relación con su derecho al realojo y retorno. El artículo 15 solo se cuestiona, prosigue la demanda, por su conexión con los anteriores.

Aborda, finalmente, la disposición final duodécima, que modifica la Ley de suelo, en la línea marcada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de enero de 2009. La considera encuadrada en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues recuerda que la regulación del procedimiento administrativo común es una competencia exclusiva y no sólo básica (STC 23/1993). Si se atiende a la mencionada Sentencia «el elemento garantista permite la inclusión dentro del procedimiento administrativo común de ciertas reglas relativas a determinados procedimientos o, lo que es lo mismo, la finalidad tuitiva y garantista justifica una regulación común de ciertos procedimientos especiales. En definitiva, constituyendo el silencio negativo una regla del procedimiento administrativo común con la que se persigue garantizar el interés general, el contenido de la disposición impugnada ha de encuadrarse en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, habiendo manifestado la STC 61/1997 la procedencia de tal encuadramiento competencial al examinar el artículo 242.6 TRLS 1992 –en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico–». Tampoco entra en contradicción con lo establecido en la Ley 30/1992, aunque esta norma no sea canon de constitucionalidad, pues se trata de una norma con rango de ley que elimina el silencio positivo y lo hace porque en el ámbito urbanístico no podría darse la regla del artículo 43.4 Ley 30/1992, que obliga a que las resoluciones expresas dictadas una vez transcurrido el plazo para resolver y existiendo silencio positivo, sean confirmatorias del mismo.

6. Por providencia de 12 de diciembre de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso constitucional, la Generalitat de Cataluña impugna los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, y 15, la disposición transitoria primera, el apartado quinto de la disposición final duodécima –en cuanto da nueva redacción a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 de la Ley de suelo (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)– y la disposición final decimotercera de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Como se expuso en los antecedentes, la recurrente considera que los preceptos impugnados no encuentran cobertura en los títulos competenciales que asisten al Estado, vulnerando, en consecuencia, las competencias autonómicas en materia de urbanismo, vivienda, y procedimiento administrativo que se verían directamente afectadas. Por el contrario, el Abogado del Estado entiende que la regulación estatal impugnada se ha dictado en ejercicio de sus competencias y suplica la desestimación íntegra del recurso.

Con carácter previo al análisis de los preceptos impugnados y de las concretas tachas de inconstitucionalidad aducidas, debemos examinar la incidencia que pudiera tener sobre el presente recurso el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que ha derogado, entre otros, todos los preceptos objeto de este proceso. El contenido de los preceptos de



la Ley 8/2013 impugnados han pasado a incorporarse ahora al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que deroga la citada de la Ley 8/2013. Conforme a nuestra doctrina, «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial» (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). Esta situación determina que habremos de enjuiciar la controversia competencial suscitada en el presente recurso de inconstitucionalidad respecto de los preceptos de la de la Ley 8/2013, sin que el hecho de su derogación por el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana –que no ha sido recurrido–, en cuanto reproduce los preceptos impugnados, represente obstáculo para su enjuiciamiento. En suma, el recurso contra los preceptos de la de la Ley 8/2013 no ha perdido objeto, debiendo proyectarse lo que sobre el mismo se resuelva a los equivalentes preceptos del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que los reproducen (por todas, STC 80/2017, de 22 de junio, FJ 2 y las allí citadas).

Sin embargo, una última precisión se ha de realizar en cuanto al objeto de impugnación. El artículo 5 –relativo a la coordinación administrativa– y el artículo 13.2 b) de la Ley 8/2013 –relativo a la ejecución subsidiaria a cargo de la Administración pública– ya no aparecen recogidos en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana que deroga la Ley 8/2013. Por tanto, hay que concluir que, en relación con los artículos 5 y 13.2 b) de la Ley 8/2013, el presente proceso ha perdido objeto.

2. Tratándose de una disputa competencial, resulta procedente comenzar con su encuadramiento en la materia que le sea propia. En este sentido las partes no discuten que dicha materia es la de urbanismo. Más precisamente la controversia viene referida al alcance de los títulos competenciales estatales que se relacionan con ella, condicionando el ejercicio de las competencias autonómicas. La disposición final decimonovena precisa los títulos competenciales de los que ha hecho ejercicio el legislador estatal. Con carácter general, la ley se ha dictado en ejercicio del título competencial que asiste al Estado ex artículo 149.1.13 CE. Además, invoca títulos competenciales adicionales para algunos concretos preceptos en los términos que más adelante se precisarán. De otro lado, la Comunidad Autónoma recurrente ostenta competencias exclusivas en materia de procedimiento administrativo [art. 159.1 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], vivienda (art. 137 EAC) y urbanismo (art. 149.5 EAC).

A) La competencia urbanística comprende, entre otras materias, el control del estado de las edificaciones, la definición y control del deber de conservación, la rehabilitación de edificaciones, el control de los usos del suelo, y la regulación de las actuaciones urbanísticas de renovación y regeneración urbana, propias del planeamiento y ejecución urbanísticos. Como señaló la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6, «[e] urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la 'ordenación urbanística', como objeto normativo de las leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley de suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o



desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo».

B) Conviene ahora hacer referencia a la doctrina constitucional sobre los títulos competenciales estatales que guardan más estrecha relación con la materia urbanística, como son los relativos a los artículos 149.1.1, 13 y 18 CE.

a) La doctrina constitucional sobre las condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales ha sido resumida en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 b), a la que ahora nos remitimos. Así, en cuanto a su delimitación negativa, este Tribunal ha considerado que el artículo 149.1.1 CE no tiene por objeto «la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo» [STC 61/1997 FJ 9 b)]. El Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, «[c]onfigurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque puedan condicionar indirectamente ambos extremos» [STC 61/1997, FJ 9 b)]. Por tanto, es preciso distinguir «aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad... y del que se predicen las condiciones básicas» y «aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciuda[d]». En cuanto a su delimitación positiva bastará con recordar que «[l]a materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos» [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Las condiciones básicas que el Estado puede establecer con la finalidad de garantizar la igualdad no se refieren «a los sectores materiales en los que éstos se insertan», pues el artículo 149.1.1 CE «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoc[e]».

b) El artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica. Se trata de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la «necesaria coherencia de la política económica» y que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 186/1988, FJ 2). También ha afirmado este Tribunal que es preciso realizar una interpretación restrictiva del artículo 149.1.13 CE, puesto que una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (STC 29/1986, FJ 4). En esta línea, hemos insistido reiteradamente en que el artículo 149.1.13 CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar «las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas).

Aunque no es cuestionable que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante, para que las concretas previsiones se amparen en dicho título no basta con que sean acciones de naturaleza económica, sino que es necesario que tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Cuando este título competencial afecta a la competencia urbanística, la interpretación restrictiva del mismo debe ser complementada, además, por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que



respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6). Sobre estas premisas, este Tribunal ha concluido que ni la previsión de la dirección urbanística pública; aunque con mandato de participación privada (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9), ni la regulación de uno de los elementos del aprovechamiento tipo en cuanto debe favorecer la construcción de viviendas de protección pública (STC 61/1997, FJ 24 d), ni la concreción de los bienes que integran el patrimonio municipal del suelo destinado, entre otros fines, a la construcción de viviendas de protección pública, ni las normas que permiten al planeamiento prever reservas de terrenos que se vayan a incorporar al mismo (STC 61/1997, FJ 36) tienen una incidencia directa y clara en la actividad económica general. Por el contrario ha reconducido a este título competencial, junto con el del artículo 149.1.23 CE, la definición y concreción del principio de desarrollo sostenible que opera como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6 B)]; o junto con el título del artículo 149.1.14 CE la exigencia de que los instrumentos de ordenación cuenten con una memoria de viabilidad con la que se pretende que las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que se prevean puedan tener en los sectores productivos –que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo–, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 D)], o sólo a este título competencial la reserva de un 30 por 100 de la edificabilidad residencial para viviendas de protección pública [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 c)]; y el destino del patrimonio municipal de suelo y su configuración como un patrimonio separado (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 20).

c) En relación con la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE, en la STC 130/2013, de 4 de junio, se expusieron sintéticamente su contenido, aclarando previamente (FJ 6) que este precepto: «alude a una doble competencia: la de establecer las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y la de regular el “procedimiento administrativo común”, siendo, según la Constitución, la primera de carácter básico y la segunda de carácter exclusivo».

Respecto a la primera de ellas, la STC 91/2017, de 6 de julio, FJ 5, recuerda que «en la misma STC 130/2013 citada y también en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, recordamos [FJ 5 D)] que “a su amparo, el Estado puede establecer ‘principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas’, lo que implica que ‘la potestad organizatoria (autonómica) ... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado’ (STC 50/1999, FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, ‘no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas’ ... En base a lo expuesto, también hemos declarado que ‘la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico, ya que ‘el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados’ (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que ‘el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias’ (SSTC 50/1999, FJ 3, y 130/2013, FJ 6)».



Respecto a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, la misma STC 91/2017, siguiendo el resumen de la STC 141/2014 (FJ 5, D), recuerda que «el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado “la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 130/2013, FJ 7). Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8, y 135/2013, FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, “hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”, pues de lo contrario, “se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso” (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 6). Por ello, en principio, “cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32). Y a estos efectos, interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector”, este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/1997, FJ 25 c), admitimos que el Estado puede prever, ex artículo 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico».

C) Ya hemos declarado reiteradamente que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 4). No obstante, esta competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo –y por extensión, sobre la vivienda y la ordenación del territorio– «ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 C.E. cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997 FJ 5); esto es, «ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)» [STC 61/1997 FJ 6 b)].

El urbanismo, entendido como sector material susceptible de atribución competencial, «alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico» [SSTC 61/1997 FJ 6 a); y 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12], lo que permite a las Comunidades Autónomas «fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas» (STC 164/2001, FJ 4. En este sentido, el contenido del urbanismo se traduce



en concretas potestades –tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores– y en la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas [SSTC 61/1997, FJ 6 a); 170/2012, FJ 12, y 141/2014, FJ 5 A)].

Entre estas técnicas de intervención administrativa, que forman parte de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, se encuentra la inspección urbanística que es una potestad administrativa dirigida a verificar que los actos de uso del suelo y edificación se ajustan a la legalidad urbanística y a las especificaciones del planeamiento urbanístico, y en el caso de constatar alguna irregularidad, proceder a activar los debidos mecanismos de corrección (STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4). Inspección urbanística que incluye, como es obvio, la de las condiciones de los edificios, el cumplimiento del deber de conservación de los mismos y el control de las eventuales ilegalidades o irregularidades.

Por último, debe señalarse que las competencias que tienen las Comunidades Autónomas sobre vivienda, cuya conexión con el urbanismo resultan evidentes –como ya pusimos de manifiesto en la STC 61/1997, FJ 6 a)–, les faculta «para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2). No obstante, «el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado no significa que aquella sea absoluta y que éste no se encuentre facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). En este sentido, como analizaremos más adelante, el Estado podrá intervenir en el sector de la vivienda en virtud de las facultades de dirección general de la economía que le corresponden *ex artículo 149.1.13 CE*, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico (STC 152/1988, FJ 2)».

Sin embargo, la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las que asisten al Estado en virtud del artículo 149.1 CE. Por ello la competencia autonómica coexiste con las que ostenta el Estado, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la que las Comunidades Autónomas ostentan sobre ese sector material (STC 164/2011, de 11 de julio, FJ 4, y sentencias en ella citadas). En consecuencia, si los preceptos impugnados tuvieran cabida en los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado, no cabría concluir que se hayan lesionado las competencias autonómicas, aunque se hayan asumido con carácter exclusivo, extremo que debemos determinar analizando cada uno de los preceptos impugnados.

Finalmente, a efectos de completar el canon de enjuiciamiento, procede advertir que es también doctrina reiterada de este Tribunal que, existiendo varios títulos competenciales, debe primar el específico sobre el más genérico (por todas, STC 97/2013, de 23 de abril, FJ 3). Así pues, el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados debe partir, en primer lugar, de la determinación de la competencia más específica que asiste al Estado para dictarlos, para después analizar si ha existido o no la extralimitación competencial denunciada. A tal efecto, resulta útil, siguiendo la argumentación de la demanda, agrupar los preceptos impugnados en tres grupos. Esto es, (i) los que regulan el informe de evaluación de los edificios (arts. 4, 5 y 6 y disposiciones transitoria primera y final decimooctava); (ii) los que regulan las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (arts. 7 a 15) y, finalmente, (iii) el que impone la autorización para determinados usos del suelo y actividades jurídicas, y regula el sentido negativo del silencio (apartado quinto de la disposición final duodécima en cuanto da nueva redacción a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 de la Ley de suelo, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Este es el método que se va a utilizar en el análisis de la impugnación presentada.

3. Se alega, en primer lugar, la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley 8/2013 y, por conexión con éste, de los artículos 5 y 6, la disposición transitoria primera y la



disposición final decimoctava, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente en materia de urbanismo y vivienda. A falta de invocación de otras lesiones competenciales autónomas, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por conexión con el artículo 4 de la Ley 8/2013 dependerá de lo que se concluya sobre la constitucionalidad de este precepto.

Para realizar un correcto encuadramiento competencial, es requisito inexcusable partir del contenido y finalidad de los preceptos (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5). El informe regulado en el artículo 4 de la Ley 8/2013 trae causa, y así lo recuerda la exposición de motivos de la ley impugnada, de los artículos 21 y 22 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio –derogados expresamente por la disposición derogatoria única sexta de la Ley 8/2013– que, bajo la denominación de inspección técnica de edificios, establecían la obligación de revisión periódica de los edificios de viviendas colectivas con una antigüedad superior a cincuenta años en lo relativo a seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, y al mantenimiento de los inmuebles en el estado legalmente exigible, debiendo los propietarios subsanar las deficiencias detectadas en la inspección técnica, como consecuencia del deber de conservación recogido en el artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo. La regulación de dicho informe en los citados artículos 21 y 22 del Real Decreto-ley 8/2011 ha sido declarada inconstitucional y nula en la STC 5/2016, de 21 de enero, pronunciamiento que debemos tener en cuenta en lo que resulte procedente.

Sin embargo, como advierte la citada STC 5/2016, FJ 2, la regulación del informe de evaluación de edificios previsto en los preceptos impugnados presenta algunas diferencias, en cuanto a su denominación contenido y efectos, con el creado por el Real Decreto-ley citado, pues, «lo ha sustituido por un instrumento más amplio de la evaluación de los edificios que comprende ahora, además de la evaluación del estado de conservación del edificio, también la de las condiciones básicas de accesibilidad universal y de eficiencia energética».

El artículo 4 de la Ley 8/2013 regula el informe de evaluación de edificios con tipología de uso urbanístico «residencial colectivo», a realizar con una periodicidad de diez años que puede ser minorada por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Así, los propietarios de los inmuebles ubicados en este tipo de edificios podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera, para que acrediten la situación en la que se encuentren, al menos en relación con el estado de conservación y cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad universal así como el grado de eficiencia energética. Por su parte, la disposición transitoria primera establece que la obligación de disponer del informe de evaluación regulado en el artículo 4, que deberá remitirse al organismo designado por la Comunidad Autónoma a fin de que forme parte de un registro integrado único, deberá hacerse efectiva, como mínimo, en una serie de edificios. Así, i) se exige para los de tipología residencial colectiva en el plazo de cinco años desde que adquieran una antigüedad de cincuenta, salvo que cuenten con una inspección técnica vigente –regulada por la normativa autonómica y/o municipal–, en cuyo caso sólo se exigirá en la siguiente revisión siempre que no se demore en el tiempo más de diez años; ii) los edificios, con el mismo uso urbanístico impuesto por el artículo 4 de la Ley 8/2013, que, sin reunir las condiciones de antigüedad anteriormente señaladas, vayan a ser objeto de ayudas públicas para obras de conservación, accesibilidad o eficiencia energética y iii) resulta exigible al resto de edificios de uso residencial colectivo cuando así lo exijan las Comunidades Autónomas o los municipios en atención a su ubicación, antigüedad, tipología y uso predominante.

A partir de la interpretación sistemática de la ley impugnada, cabe concluir que la exigencia del informe no depende de lo que determinen las Administraciones competentes en materia urbanística, ni tampoco del requerimiento que éstas puedan realizar, tal y como podría deducirse de la expresión según la cual «los propietarios ... podrán ser requeridos por la Administración competente», sino que se impone directamente a los titulares de los edificios a los que se refiere la citada disposición transitoria, en los plazos en ella establecidos, todo ello sin perjuicio del requerimiento que las Administraciones competentes puedan realizar a los propietarios de inmuebles ubicados en este tipo de edificaciones. Así

cve: BOE-A-2018-605
Verificable en <http://www.boe.es>



lo confirma la previsión según la cual sólo cuando el informe realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios se refiera a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, extiende su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

En cuanto a su contenido, comprende i) la evaluación del estado de conservación del edificio, esto es, la comprobación del cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de los edificios que forman parte del deber de conservación de las edificaciones (art. 3.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y artículo 1 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código técnico de la edificación); ii) la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables, requisito exigido por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, para que las condiciones básicas de accesibilidad sean exigibles a los edificios ya existentes, en el plazo por ella establecido, pasando a formar parte del deber de conservación del propietario y iii) y en ello se distingue del informe regulado en el citado Real Decreto-ley, debe incorporar el certificado de eficiencia energética (art. 4.2) regulado por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Como la inspección y la elaboración del informe impugnado no se encomienda a la Administración competente sino a profesionales privados, salvo en lo que atañe a los edificios propiedad de la Administración, el artículo 6 de la Ley 8/2013 regula los técnicos capacitados para ello en función de que se trate de edificios privados o de propiedad pública, y la responsabilidad del técnico por su elaboración, remitiendo la disposición final decimoctava a una orden ministerial la determinación de las cualificaciones requeridas para suscribirlos teniendo en cuenta la titulación, formación, experiencia y complejidad del proceso de evaluación.

Este informe de evaluación tiene, en primer lugar, valor informativo. Los obligados deberán presentar una copia del mismo al órgano que determine la Comunidad Autónoma para que forme parte de un registro integrado único (art. 4.6), sirviendo para nutrir el censo de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de rehabilitación (art. 5) al que se refiere la disposición adicional primera, no impugnada, que contempla un sistema informativo, general e integrado que comprende, al menos, el citado censo de edificaciones requeridas de rehabilitación, los mapas de ámbitos urbanos deteriorados y el sistema público de información sobre suelo y urbanismo regulado en el texto refundido de la Ley de suelo.

En segundo lugar, sirve a los efectos del control del deber de conservación, tanto en cuanto a la posible exigencia de subsanación de las deficiencias observadas, como a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, todo ello sin perjuicio de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que contemple la legislación urbanística. Para ello es necesario, sin embargo, que este informe contenga los elementos requeridos para las inspecciones técnicas de la edificación por la legislación urbanística autonómica. Se establece así, aunque indirectamente, la obligación de la externalización de la función pública de inspección y control para el ejercicio de las competencias urbanísticas de otras Administraciones, pues sólo así adquiere sentido la previsión contenida en el artículo 4.5 de la Ley 8/2013 según la cual, el incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el informe impugnado tendrá la consideración de infracción urbanística con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente en el plazo expresamente establecido. En caso contrario, en aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran regulado la inspección técnica de edificios o equivalente, el incumplimiento del deber impuesto por la norma estatal quedaría sin sanción alguna, quedando en entredicho las finalidades a que pretende servir. En el otro sentido, cuando de conformidad con la normativa autonómica y municipal exista un informe de inspección técnica que permita evaluar el estado de conservación del edificio y



de las condiciones básicas de accesibilidad, se podrá complementar con la certificación de eficiencia energética del edificio y surtirá los mismos efectos que el informe de evaluación regulado por los preceptos impugnados. Esto es, salvo la certificación de eficiencia energética del edificio, el resto de los contenidos del informe es susceptible de ser reemplazado por el informe de inspección técnica que, conforme a la doctrina de la STC 5/2016, corresponde regular a las Comunidades Autónomas.

Según la exposición de motivos de la ley impugnada, son tres los objetivos o finalidades a los que pretende servir este informe. En primer lugar, se trata de asegurar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como de obtener información que permita a las Administraciones orientar el ejercicio de sus políticas de sostenibilidad urbana, para lo que se les dota de un instrumento que otorga la necesaria uniformidad a los contenidos que se entienden necesarios, aunque sin prejuzgar las concretas medidas de intervención administrativa que deban poner en marcha las Administraciones competentes para ir adaptando el parque edificado español a unos criterios mínimos de calidad y sostenibilidad. En segundo lugar, se pretende facilitar a las Administraciones competentes un instrumento que les permita disponer de la información precisa para evaluar el cumplimiento de las condiciones básicas legalmente exigibles, tanto en materia de conservación, como de accesibilidad. Finalmente, el informe contiene un apartado de carácter orientativo sobre un aspecto clave para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España con Europa en el horizonte 2020: la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

4. Teniendo presente el contenido y finalidad del primer grupo de preceptos impugnados, estamos ya en condiciones de realizar su enjuiciamiento. De acuerdo a su configuración legal el informe de evaluación de edificios se asienta sobre el deber de conservación que atañe a todo propietario de inmueble, siendo un instrumento al servicio de la obligación tradicional que tiene el propietario de garantizar en todo momento la seguridad, la salubridad y el ornato del inmueble, con el que se aspira también, simultáneamente, a obtener y proporcionar a las Administraciones públicas información útil para mejorar e incrementar la sostenibilidad ambiental, social y económica del propio núcleo urbano. Ambas cuestiones se relacionan con las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

Por otra parte, la disposición final decimonovena de la ley impugnada, sin perjuicio del título del artículo 149.1.13 CE en el que se ampara esta norma legal, invoca los títulos contemplados por el artículo 149.1.1, 16, 18, 23 y 25 CE para el dictado del artículo 4 y la disposición transitoria primera. El artículo 6 y la disposición final decimoctava se dictan en aplicación del artículo 149.1.30 CE. Esta falta de claridad del legislador estatal respecto a la identificación del título competencial habilitante de la regulación establecida en cada precepto, que de seguro hubiera resultado oportuno haber evitado con vistas a dotar a la normativa del necesario rigor formal, obliga a este Tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca –cuando proceda– cobertura al precepto impugnado (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 3). En todo caso, es importante señalar que el Abogado del Estado no ha identificado cuál, de todos los enunciados por la disposición adicional decimonovena, es el título competencial que soporta la exigencia del informe de evaluación de edificios que contempla el artículo 4 de la Ley 8/2013.

Si como se expuso en el fundamento jurídico anterior, el informe impugnado reúne en un solo documento tres tipos distintos de evaluaciones de la edificación la constitucionalidad del precepto impugnado, en cuanto que exige un informe que integra las tres evaluaciones antes expuestas, dependerá de que el Estado tenga competencia material para regular todas y cada una de las evaluaciones de que éste consta. El resultado de dicho examen ha de proyectarse sobre toda la regulación del informe de evaluación apreciada en su conjunto, pues, conforme al diseño del legislador estatal, se trata de un solo informe que integra tres evaluaciones en un documento único calificado como tal informe de evaluación. Documento único en el que se basa la imposición de obligaciones para los propietarios, como la de cumplimentarlo en tiempo y forma o su remisión al órgano autonómico correspondiente en los términos previstos en el artículo 4. Este informe sólo resultará



conforme con el orden competencial en el caso de que encuentre amparo en alguno de los títulos a los que alude la disposición final decimonovena de la Ley 8/2013 pues la forma en que se articulen, no puede alterar las reglas constitucionales de distribución de competencias.

5. De las tres evaluaciones que componen el informe de evaluación, sólo una, el certificado de eficiencia energética, tiene relación o incidencia directa en el medio ambiente y la energía, pues tiene un valor orientativo sobre la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España con Europa en el horizonte 2020. De hecho, esta certificación está ya regulada por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, hoy vigente, dictado para la transposición de la Directiva 2002/91/CE. Así pues, son dos las materias, medio ambiente y energía, directamente afectadas por la certificación de la eficiencia energética.

La certificación de eficiencia energética que el informe de evaluación debe incorporar podría inscribirse en los títulos competenciales del artículo 149.1.23 –legislación básica sobre protección del medio ambiente– y 149.1.25 CE –bases del régimen energético–. Debe tenerse en cuenta que este Tribunal ya ha afirmado anteriormente el carácter básico, según el artículo 149.1.23 CE, de las normas estatales que persiguen la información y publicidad, en concreto, el carácter básico de un «[r]egistro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás» (STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 3 y sentencias en ella citadas). Y si el Estado tiene competencia para regular la certificación de eficiencia energética, también la tiene para integrarla en el informe de evaluación, aunque su alcance –valor informativo para las Administraciones y los ciudadanos en general, así como los obligados a realizarla– varíe, no como consecuencia de una nueva regulación de la certificación de la eficiencia energética, sino de las condiciones con que el informe de evaluación ha sido regulado en la ley impugnada.

Pero ni el título competencial del artículo 149.1.23 CE, ni el del artículo 149.1.25 CE amparan, dados sus contenidos, los otros dos aspectos del informe impugnado, esto es, la evaluación del estado de conservación del edificio y de las condiciones de accesibilidad. En definitiva, si bien la certificación de eficiencia energética está amparada por los títulos competenciales del artículo 149.1.23 y 25 CE, no lo están, sin embargo, las otras dos evaluaciones que el informe incorpora (así, STC 5/2016, FJ 4, respecto a la imposibilidad de incardinar en el artículo 149.1.23 CE la inspección técnica de edificios regulada en el Real Decreto-ley 8/2011).

6. Se debe descartar ahora que estas dos evaluaciones encuentren amparo en los títulos estatales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE.

Respecto al primero, el artículo 149.1.1 CE, por cuanto que conlleva, en definitiva, la obligación periódica de los propietarios de realizar una inspección por un profesional externo sobre el estado de la edificación y el cumplimiento de las condiciones básicas de edificabilidad y comunicar los resultados obtenidos al órgano autonómico competente. Al respecto, la STC 5/2016, FJ 4, afirma que dicho precepto constitucional no permite «el establecimiento de esta regulación, pues este título tan sólo atribuye al Estado competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales. Téngase en cuenta que ni siquiera habilita, como ya hemos tenido ocasión de afirmar (STC 61/1997, FJ 7), para abordar una regulación completa de esos derechos y deberes; aún menos permite abordar la regulación de simples técnicas o instrumentos urbanísticos de comprobación del cumplimiento de deberes de los propietarios. Conviene a estos efectos recordar que el título del artículo 149.1.1 CE no puede operar como un título horizontal “capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional” (STC 61/1997, FJ 7)».



También debe ser excluida la aplicación aquí del artículo 149.1.13 CE. La STC 5/2016, FJ 4, ha descartado que la inspección técnica de edificios regulada en el Real Decreto-ley 8/2011 pueda fundamentarse en las competencias estatales del artículo 149.1.13 CE.

Esa misma conclusión debemos alcanzar ahora, pues, al igual que entonces, las evaluaciones antes citadas e integradas en el informe impugnado no tienen una incidencia directa sobre la actividad económica general. Podrían, en su caso, tenerla si las deficiencias puestas por ellas de manifiesto conllevaran la obligación de realizar obras. Pero ello no depende de que se incluyan en el informe de evaluación impugnado, sino de lo que determinen las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas y, en ese marco, regulen las ordenanzas de los municipios.

Pero tampoco son significativas para la economía general. La obligación de conservación que incumbe a los propietarios de las edificaciones era ya exigible en la primera Ley de suelo de 1956, se mantuvo en el texto refundido de la Ley de suelo de 1976 y se ha perpetuado en las posteriores legislaciones estatales de suelo y regulado en todas las legislaciones autonómicas. Así pues, la integración de estas evaluaciones en el informe impugnado ninguna novedad añade a lo ya existente, salvo la forma y condiciones en que debe realizarse la comprobación del estado de la edificación, por lo que carece de incidencia directa en la economía general. Por otra parte, su carácter informativo permite dudar de su aportación a la consecución de los objetivos de reactivación y recuperación del sector de la construcción, o al relanzamiento de la industria de materiales, y de las destinadas a las instalaciones de edificación o de las tecnologías renovables. En consecuencia, no estamos ante un criterio global de ordenación de un sector económico concreto, y ni siquiera ante una medida ejecutiva necesaria para alcanzar los objetivos propuestos dentro de la ordenación del sector de la vivienda (por todas STC 108/2014, de 26 de junio, FJ 3 y sentencias en ella citadas).

7. En cuanto al título del artículo 149.1.18 CE, también invocado por la disposición final decimonovena, cabe afirmar que no existe relación o conexión alguna entre estas dos evaluaciones y la responsabilidad patrimonial de la Administración o la expropiación forzosa. No puede enmarcarse, tampoco, en la competencia exclusiva sobre el «procedimiento administrativo común», pues no define principios o normas que definan la estructura general del procedimiento que debe seguirse para el ejercicio por la administración de su actividad jurídica (STC 227/1988, FJ 32) y ni siquiera tiene la pretensión de regular los elementos esenciales de un procedimiento administrativo común singular en razón del tipo de actividad administrativa ejercitada –fomento, sancionadora etc.– (STC 130/2013, FJ 8).

Sobre la posible aplicación del título relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, la STC 141/2014, FJ 12, ha reconducido al título competencial de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas el sistema informativo integrado regulado en la disposición adicional primera del texto refundido de la Ley de suelo, por considerar que tenía cabida en el artículo 149.1.18 CE. En concreto allí se razonó que «Esta regulación específica sobre acceso a la información y transparencia en materia de suelo y urbanismo se ampara en el artículo 149.1.18 CE, pues, como dijimos en nuestra STC 61/1997, FJ 26 a), esta competencia 'no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico como es el urbanismo'. Ello no implica invasión alguna de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pues ni impone un modelo urbanístico, ni condiciona o limita la política sobre la ordenación del territorio y de la ciudad de las Comunidades Autónomas, ni impide, en fin, que éstas desarrollen sus propios sistemas de información. Por otra parte, si los criterios y principios básicos que estableciera la Administración del Estado excedieran del ámbito de las competencias estatales, sería posible su impugnación en defensa de las competencias autonómicas».

Este sistema de información declarado constitucional por la STC 141/2014, ha sido, a su vez, integrado en el sistema de información regulado en la disposición adicional primera de la Ley 8/2013 que comprende el censo de construcciones, edificios, viviendas y locales



desocupados y de los precisados de obras de mejora y rehabilitación, así como los mapas de ámbitos urbanos deteriorados obsoletos, desfavorecidos, precisados de regeneración y renovación urbana, o de actuaciones de rehabilitación.

8. Teniendo en cuenta que la estructura y funcionamiento del sistema de información integrado de la de la Ley 8/2013 son idénticos al del texto refundido de la Ley de suelo, cabe concluir que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 141/2014, su existencia estaría amparada, al igual que aquel, en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por tanto lo que se debe analizar ahora es si la configuración del informe de evaluación en cuanto que incluye las condiciones técnicas de la edificación y de accesibilidad y dispone la forma en la que ha de realizarse dicho informe respeta los límites antes mencionados. Esto es, la regulación del informe impugnado podría tener cabida en el título competencial del artículo 149.1.18 CE siempre que fuera necesario para garantizar este sistema de información integrado y su regulación no excediera de lo básico. Ello será objeto de análisis a continuación.

Para ello resulta necesario tener en cuenta algunos datos relevantes. i) La propia disposición adicional primera de la Ley 8/2013 da preferencia al principio de colaboración entre el Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones locales, pues a ella se remite para la definición de los criterios básicos que posibiliten la formación y actualización permanente a partir de la coordinación y complementación de las administraciones competentes; ii) si bien el censo de edificaciones precisadas de rehabilitación al que se destina la información obtenida en el informe técnico se refiere a todo tipo de edificaciones, construcciones, viviendas y locales, ocurre que sólo para las edificaciones residenciales colectivas de más de cincuenta años, para las que soliciten ayudas públicas o para las que así establezcan las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos resulta imprescindible la información obtenida en la forma que exige este informe, mientras que el resto de los datos necesarios para configurar el censo se obtendrá a partir de la información que obre poder de las Administraciones, sin que por ello peligre la integridad del sistema de información y iii) los datos que incorpora el informe impugnado obran o deben obrar en poder de las Administraciones autonómicas y municipales, ya sea por mandato de la legislación básica estatal (Real Decreto 235/2013), ya sea por ser necesarios para el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

El precepto impugnado no se limita a determinar qué datos se estiman necesarios para el ejercicio de las políticas públicas, de las competencias de otras administraciones o para el conocimiento de los ciudadanos en general. Dicho extremo se contempla en el artículo 4.1 cuando exige que los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva acrediten la situación en la que se encuentran aquellos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

Sin embargo la regulación del informe se extiende, además, a la forma en que esta información debe presentarse, de acuerdo al informe de evaluación al que se alude en los apartados siguientes del artículo 4, y obtenerse, mediante la intervención de profesionales privados habilitados en la forma prevista en el artículo 6, obviando la que puedan ofrecer las Administraciones públicas competentes para la investigación y control del estado de las edificaciones obtenida en el ejercicio de sus propias competencias y en la forma en que ellas mismas hayan establecido. Así, sólo en el caso de que la información haya sido obtenida mediante un informe técnico de inspección, surtirá los efectos del informe de evaluación y se integrará en el sistema de información, mientras que la que ya obre en poder de las Administraciones públicas o que estas hayan de obtener como consecuencia de su labor directa de investigación o inspección, no tendrá valor alguno a los efectos del sistema de información integrada. Esta previsión legal no sólo resulta contraria al principio de colaboración que preside, de acuerdo con la disposición adicional primera, la regulación de los criterios básicos de este sistema de información integrada, sino que ni siquiera es necesaria para garantizar la publicidad que pretende ofrecer. A lo anterior se añade que no



tiene cabida, en su integridad, en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

La pretensión de ser un instrumento al servicio de las Administraciones para el establecimiento, en su caso, de niveles más exigentes de calidad y sostenibilidad y ofrecer una información a los ciudadanos en general es una finalidad que el Estado, conforme a nuestra doctrina, puede perseguir al amparo del artículo 149.1.18 CE ya que se trata de una regulación específica sobre acceso a la información y transparencia en materia de suelo y urbanismo [STC 141/2014, FJ 12 A)]. La regulación que examinamos supera, sin embargo, dichos límites por cuanto no se inserta en «el ámbito de las relaciones interadministrativas, persiguiendo asegurar la colaboración con el fin de mejorar el acceso a la información sobre suelo y urbanismo», sino que, más allá de dicha finalidad informativa, persigue imponer el modo concreto y los procedimientos a través de los cuales dicha información ha de ser obtenida, condicionando así la posibilidad de las Comunidades Autónomas de desarrollar sus propios sistemas de información a los que se aludía en la STC 141/2014. Tanto más si se tiene en cuenta que la información relativa al cumplimiento de los requisitos técnicos de la edificación, incluidos los de accesibilidad y energéticos, deben obrar en poder de las Administraciones competentes por ser necesaria para el ejercicio de sus competencias urbanísticas, mientras que la certificación de eficiencia energética viene exigida por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, para las nuevas edificaciones y las ya existentes. Junto a ello, el precepto interfiere también en el modo en que las Comunidades Autónomas controlan el cumplimiento del deber de conservación que pesa sobre determinados propietarios, pues el Estado no está competencialmente habilitado para regular técnicas o instrumentos urbanísticos dirigidos a verificar el cumplimiento de esos deberes de los propietarios.

En conclusión, salvo lo dispuesto en el artículo 4.1, el Estado no ostenta título competencial alguno que le permita imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que, junto a la certificación de eficiencia energética, integran el contenido del informe de evaluación de edificios en los términos y con el contenido previstos en la de la Ley 8/2013. Por tanto, salvo el artículo 4.1, el resto del artículo 4 de la Ley 8/2013 es inconstitucional, y también lo son, por su carácter instrumental de las previsiones del artículo 4 que se declaran inconstitucionales, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimotercera. Declaración que, conforme se ha expuesto en el fundamento jurídico 1, se ha de extender a los artículos 29, excepto su apartado primero, y 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados.

9. Se impugnan también los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 15 de la Ley 8/2013, del título II «Las actuaciones sobre medio urbano», que regulan, junto con los artículos 14, 16, 17 y 18 de la Ley 8/2013 –que no han sido denunciados en este recurso– el régimen jurídico de este tipo de actuaciones, esto es, las que afectan al suelo urbanizado. La Comunidad Autónoma rechaza la competencia estatal para establecer el régimen jurídico de unas concretas actuaciones urbanísticas que corresponde regular a las Comunidades Autónomas. Considera que el artículo 149.1.13 CE no es aplicable en materia urbanística y que, en todo caso, el Estado no puede recurrir a técnicas urbanísticas para el desempeño de sus competencias. La regulación impugnada, al parecer de la Letrada de la Generalitat, no tiene cabida en el título 149.1.1 CE siendo por tanto inconstitucional, de donde deriva la de los artículos 8, 10, 11, 12, 13 y 15 de la Ley 8/2013 que contienen una regulación puramente urbanística. Finalmente, en relación con los artículos 10.3 y 4 y el artículo 12.1.1 b) entiende la Letrada de la Generalitat que aunque es el plan el que determina las técnicas urbanísticas para la desafectación y recalificación del terreno, la ley lo convierte en un instrumento que se limita a legalizar la solución adoptada por un instrumento urbanístico de ejecución. Por su parte, el Abogado del Estado reconduce a la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE los preceptos mencionados, mientras que los artículos 12 y 13 de la Ley 8/2013 tendrían cabida en el procedimiento administrativo común.



10. Para resolver las vulneraciones alegadas por la Comunidad Autónoma es necesario partir del contenido y finalidad de la regulación estatal, ya que son estas dos variables las que nos permitirán realizar el correcto encuadramiento competencial de los preceptos impugnados. Estos traen causa de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana reguladas en los artículos 110 y 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, así como en los artículos 17 a 22 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, todos ellos derogados expresamente por la de la Ley 8/2013. Establecen el régimen jurídico de las actuaciones sobre el medio urbano: definen su objeto (art. 7), los sujetos obligados a costearlas (art. 8), la iniciativa de la ordenación y ejecución de las actuaciones según su tipo (art. 9), las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las mismas (art. 10), el documento o memoria de viabilidad económica que deben incorporar los instrumentos de ordenación y ejecución (art. 11); los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones (art. 12) y las formas de ejecución (art. 13). Estos se completan con otros preceptos que no han sido impugnados, tales como las facultades de los sujetos legitimados (art. 14), la regulación de las asociaciones administrativas (art. 16), los convenios para la financiación de las actuaciones (art. 17) y las reglas de cooperación administrativa (art. 18).

En cuanto a su finalidad, debemos estar a los objetivos que según la exposición de motivos de la ley impugnada, se predicen de la regulación de este tipo de actuaciones. En primer lugar, dicha exposición de motivos viene a explicar que si bien los procesos de nueva urbanización han tenido respuesta adecuada en la legislación vigente, no existe un desarrollo en igual medida que permita sustentar las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbana en la que todavía persisten «obstáculos legales» que impiden su puesta en práctica o incluso su viabilidad técnica o económica, por lo que resulta necesario «generar un marco normativo idóneo para dichas operaciones, que no sólo llene las lagunas actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibiliten en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas». Por otra parte, y aunque no sean predicables en exclusiva de este tipo de actuaciones, sino de la ley en general, cabe reseñar, en segundo lugar, las siguientes finalidades: (i) potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas; (ii) ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción encontrando nuevos ámbitos en la rehabilitación edificatoria y regeneración urbana, y (iii) fomentar la calidad, sostenibilidad y la competitividad tanto en edificación como en suelo acercando el marco normativo nacional al marco europeo en lo que atañe a los objetivos de eficiencia, ahorro y lucha contra la pobreza energética.

11. A la vista del contenido y finalidad de los preceptos impugnados, cabe afirmar que la regulación de las actuaciones en suelo urbano se enmarca en la materia urbanística que comprende la intervención en la edificación y usos del suelo entre las que el texto refundido de 1976 incluía las órdenes de ejecución o suspensión de obras y otros usos, así como en la reforma urbana que requiere del correspondiente instrumento de ordenación que contenga las determinaciones generales y/o pormenorizadas propias de los planes urbanísticos, y de la posterior gestión urbanística. La regulación de este tipo de operaciones afecta, en consecuencia, a técnicas e instrumentos estrictamente urbanísticos que, como tiene afirmado este Tribunal, forman parte de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Pero, de otro lado, de acuerdo con la disposición final decimonovena, todos los preceptos impugnados en este bloque habrían sido dictados al amparo del título genérico del artículo 149.1.13 CE. Además, los artículos 8 y 15 de la Ley 8/2013 lo habrían sido al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1, 16, 18, 23 y 25 CE; y los artículos 11 y 12 al amparo de los apartados octavo y decimotercero del artículo 149.1. CE.

Cabe señalar, en cuanto a la utilización por el Estado de concretas técnicas urbanísticas para el ejercicio de sus competencias, ya sea ex artículo 149.1.1 CE



o 149.1.13 CE, lo que resulta predicable de cualesquiera otros títulos competenciales estatales, que este Tribunal tiene afirmado que aunque no le está permitido definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar al configurar su modelo urbanístico y territorial, sí puede, sin embargo, aludir a conceptos y técnicas urbanísticas cuando lo haga en términos puramente instrumentales, necesarios para el ejercicio por el Estado de sus competencias. En otras palabras, lo que no cabe es que el Estado determine el régimen jurídico de estos instrumentos urbanísticos de manera que se impida al legislador autonómico que, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, pueda acudir a técnicas urbanísticas diversas (STC 61/1997, FJ 17, y STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 10). Finalmente, la remisión de la ley estatal a conceptos urbanísticos, ya en relación con el artículo 149.1.13 CE, fue admitida por este Tribunal al afirmar que podría proyectarse sobre el urbanismo, pero siempre que en el ejercicio de dicha competencia no se recurra a técnicas urbanísticas ni resulten vaciadas de contenido, o limitadas irrazonablemente, las correspondientes competencias autonómicas, lo que llevó a considerar en los casos de las SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12, y 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2, que el Estado establecía un supuesto estrictamente urbanístico, al que anudaba un específico régimen jurídico, de modo que imponía una determinada consecuencia desplazando con ello la competencia autonómica en la materia.

12. A la vista de la doctrina expuesta, debemos rechazar que la regulación del régimen jurídico de estas actuaciones sobre suelo urbano, derivada, tal y como señala la exposición de motivos, de la necesidad de ofrecer un marco normativo adecuado que permita rellenar las lagunas de unas legislaciones autonómicas que el legislador estatal entiende insuficientes para poder desarrollar las actuaciones sobre el suelo urbano, o la de eliminar los obstáculos legales que según su criterio éstas suponen, tenga por sí sola, una incidencia directa o conexión inmediata con la economía general. En definitiva, como recuerda la STC 5/2016, FJ 4, la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.13 CE «cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía (SSTC 61/1997, FJ 36; 112/2013, FJ 3, y 141/2014, FJ 5)».

Por similares razones, debemos rechazar, en contra de lo que afirma el Abogado del Estado, que la regulación de los preceptos impugnados esté amparada en su conjunto, por el título del artículo 149.1.1 CE, pues no se trata una regulación instrumental para la definición de las condiciones básicas de igualdad del derecho de propiedad u otros derechos constitucionales, sino de conseguir mejorar el régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sobre el medio urbano que, como ha señalado el legislador, no han permitido una actuación adecuada sobre los cascos de las ciudades.

Todo ello, claro está, sin perjuicio de que, singularmente considerados, los concretos preceptos impugnados pudieran contener una directriz o principio básico o una medida ejecutiva que responda efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica y tenga una incidencia directa y significativa sobre la economía general, o establezcan las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y deberes, o ejerzan alguna otra competencia estatal. Es por ello que la conclusión a la que lleguemos debe partir del análisis de cada uno de los concretos preceptos impugnados para ver si, individualmente considerados, tienen cabida en algún título competencial estatal, o si, por el contrario, se ha producido un desplazamiento de la competencia urbanística autonómica.



13. Comenzando por el artículo 7 de la Ley 8/2013, éste tiene por finalidad definir el objeto de las actuaciones, o ámbito objetivo de aplicación del régimen jurídico que se determina en los preceptos siguientes:

«1. De conformidad con lo dispuesto en esta Ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística, las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

2. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.»

Señala el Abogado del Estado que este precepto se limita a hacer suya la definición de la declaración de Toledo de 22 de junio de 2010, nacida de la reunión informal de Ministros de desarrollo urbano, celebrada durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, lo cual resulta irrelevante a los efectos que aquí se plantean ya que la mencionada declaración carece de valor normativo alguno.

El objeto definido por este precepto son las actuaciones que conllevan la realización de obras de rehabilitación de edificios que procederán cuando existen situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, o la regeneración y renovación urbana cuando afecten a edificios y tejidos urbanos, esto es, cuando requieran de reurbanización integral, lo que comprenderá la posibilidad de realizar obras de nueva edificación en sustitución de los previamente demolidos. El apartado segundo de este mismo precepto incluye una nueva calificación de las actuaciones de regeneración y renovación urbana: son actuaciones integradas cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia global y unitaria.

El examen de este precepto debe partir de la doctrina de la STC 141/2014, FJ 6 B). Allí se analizó la conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias del artículo 2 de la Ley 8/2007 y del mismo precepto del texto refundido de la Ley de suelo, según el cual, las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo debían procurar, entre otras, «un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social». En dicha Sentencia señalamos que «el número 1 del precepto invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible. El Estado ostenta para ello competencia ex artículo 149.1.13 y 23 CE, puesto que el suelo es, al mismo tiempo, un recurso económico y un recurso natural valioso, limitado y no renovable. En aras de estos títulos competenciales, el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del artículo 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el artículo 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos».

cve: BOE-A-2018-605
Verificable en <http://www.boe.es>



El artículo 7 dota de contenido a esos principios y los aplica a las políticas de transformación de la ciudad. Tiene por finalidad definir, con carácter general, el ámbito objetivo en el que han de desarrollarse las actuaciones de regeneración o renovación urbanas. El precepto no vulnera las competencias autonómicas con las que se relaciona, pues no regula concretas actuaciones sobre el suelo urbano ni predetermina las técnicas o instrumentos urbanísticos a utilizar por las Administraciones competentes en ejercicio de sus facultades en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por el contrario, establece lo que podría considerarse tanto una directriz general de naturaleza económica, dictada al amparo del artículo 149.1.13 CE, que busca orientar las políticas públicas en materia urbanística para la dinamización de un sector económico concreto, como es el de la rehabilitación y regeneración de las ciudades, como una concreción del principio de desarrollo sostenible en este concreto ámbito, amparada por el artículo 149.1.23 CE.

Por tanto, este precepto encuentra amparo en los artículos 149.1.13 y 149.1.23 CE y no procede su declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

14. El artículo 8 de la Ley 8/2013, que de acuerdo con la disposición final decimonovena se habría dictado, además del artículo 149.1.13 CE, en ejercicio de las competencias de los artículos 149.1.1, 16, 18, 23 y 25 CE, y que el Abogado del Estado reconduce al apartado primero del artículo 149.1 CE, establece lo siguiente:

«La realización de las obras comprendidas en las actuaciones a que se refiere el artículo anterior corresponde, además de a aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación, a los siguientes:

a) Los propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación. En ausencia de éste, o cuando el contrato no contenga cláusula alguna relativa a la citada proporción, corresponderá a éstos o a aquéllos, en función de si las obras tienen o no el carácter de reparaciones menores motivadas por el uso diario de la vivienda, sus instalaciones y servicios. La determinación se realizará de acuerdo con la normativa reguladora de la relación contractual y, en su caso, con las proporciones que figuren en el Registro de la Propiedad, relativas al bien y a sus elementos anexos de uso privativo.

b) Las comunidades de propietarios y, en su caso, las agrupaciones de comunidades de propietarios, así como las cooperativas de viviendas, con respecto a los elementos comunes de la construcción, el edificio o complejo inmobiliario en régimen de propiedad horizontal y de los condominios, sin perjuicio del deber de los propietarios de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir, en los términos de los estatutos de la comunidad o agrupación de comunidades o de la cooperativa, a los gastos en que incurran estas últimas.

c) Las Administraciones Públicas, cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados.»

Debemos rechazar que los apartados a) y b) del artículo 8 de la Ley 8/2013 vulneren la competencia que se denuncia en la demanda. Estos encuentran amparo en el artículo 149.1.1 CE, en cuanto concretan el alcance del deber de los propietarios de costear las obras a realizar en las operaciones sobre suelo urbano, esto es, determinan las condiciones básicas del derecho constitucional de propiedad, y, en concreto, del derecho de propiedad urbana, sea cual sea forma jurídica en que esta se manifieste –comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios y cooperativas de viviendas con respecto de los elementos comunes de la construcción–. Por su parte, el artículo 149.1.8 CE legitima la obligación de costear las obras impuesta a los titulares de un derecho de uso de los citados inmuebles, así como lo que atañe a la regulación de las relaciones entre los propietarios y titulares del derecho de uso a falta de previsión en el contrato o negocio jurídico que les atribuya este derecho, o a la obligación de los propietarios de las fincas o de elementos separados de uso privativo, de contribuir en los



términos de los estatutos de la comunidad, agrupación de comunidades o de la cooperativa en los gastos en que incurran estas últimas.

Lo propio sucede con el apartado c), que contempla dos supuestos que delimitan igualmente el ámbito del deber legal de los propietarios de costear las obras en las actuaciones de regeneración o renovación urbana. El primero se refiere a la ejecución de elementos de urbanización exentos del deber legal de ser costeados por los propietarios; en tales supuestos, corresponderá a las Comunidades Autónomas concretar cuáles son esas obras, lo que implica, a su vez, la delimitación negativa del deber legal de los propietarios. El segundo parte del presupuesto de que el deber legal de costear las obras no ha sido satisfecho por los propietarios, por lo que, cuando así lo disponga el legislador urbanístico competente, se procederá a la ejecución subsidiaria a costa de los obligados y en todo caso, siempre que las obras se hayan financiado parcialmente con fondos públicos. Por tanto, también el apartado c) delimita los deberes del propietario y halla acomodo en el artículo 149.1.1 CE.

15. El artículo 9 de la Ley 8/2013 titulado «La iniciativa en la ordenación de las actuaciones» dice lo siguiente:

«1. La iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, podrá partir de las Administraciones públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios. En concreto, estarán legitimados para ello las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores.

2. Las Administraciones públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella.»

Este precepto, de acuerdo con la disposición final decimonovena de la Ley 8/2013, se habría dictado al amparo del artículo 149.1.13 CE, mientras que el Abogado del Estado lo reconduce al artículo 149.1.1 CE al asimilar obligados por las actuaciones y legitimación para proponer los instrumentos de ordenación.

a) El apartado primero regula la iniciativa para la propuesta de ordenación de este tipo de actuaciones. La STC 61/1997, FJ 25, ya se pronunció sobre la regulación de la iniciativa de los instrumentos de ordenación en «planes de iniciativa particular», afirmando que el apartado primero del artículo 104 del texto refundido de la Ley del régimen del suelo y ordenación urbana, de 1992, permite que en la función pública urbanística colabore la iniciativa privada, entendida esta colaboración como una facultad que se reconocía a las «Entidades públicas y los particulares», según el tenor literal del mencionado artículo 104 del texto refundido de 1992. Se posibilitaba así su intervención en el procedimiento de elaboración de planes para que el derecho a urbanizar, cuya adquisición se condicionaba a la aprobación del planeamiento preciso en cada clase de suelo, no quedase por entero a merced de la iniciativa de la Administración.

En aplicación de esta doctrina, la impugnación del precepto ha de ser desestimada, ya que la regulación de la iniciativa de las Administraciones públicas, las entidades públicas



adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios en la formulación de los planes de ordenación no invade las competencias autonómicas, siempre que se entienda que son las Comunidades Autónomas las que podrán regular para cada instrumento de ordenación cómo se articula esa posibilidad y que la alusión a las Administraciones públicas y entidades dependientes de las mismas, se refiere, por cuanto se trata de una facultad de iniciativa o propuesta, a aquellas distintas de la Administración urbanística.

b) El apartado segundo establece la obligación de las Administraciones públicas de adoptar las medidas que aseguren la realización de las obras de conservación y rehabilitación, así como de regeneración urbana, formulando y ejecutando los instrumentos necesarios cuando se den las condiciones previstas en el mismo, estableciendo las medidas que se consideran prioritarias. Este precepto concreta la directriz que contiene el artículo 7, pero al hacerlo desborda en su regulación los límites que para el Estado supone el respecto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. La norma reproduce una obligación general consustancial a la ordenación y ejecución urbanísticas y pretende establecer criterios que las Administraciones habrán de tener en cuenta a la hora de seleccionar entre las distintas actuaciones posibles. El Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística. Por tanto, debemos concluir la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 9 de la Ley 8/2013. Consecuencia que se extiende al artículo 4.4 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, al ser reproducción de aquel.

16. El artículo 10 de la Ley 8/2013 contempla las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones de rehabilitación y regeneración y renovación que, de acuerdo con la disposición final decimonovena, se habría dictado en ejercicio de la competencia que asiste al Estado ex artículo 149.1.13 CE. Por su parte el Abogado del Estado lo reconduce al artículo 149.1.1 CE en cuanto se limita a contener referencias instrumentales a los efectos de asegurar dos fines de competencia estatal: la equidistribución y el realojo.

El artículo 10 de la Ley 8/2013 establece:

«1. Las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. En cualquier caso, incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica que regula el artículo siguiente.

Las actuaciones que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente, precisarán la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos mencionados en el artículo anterior, y a elección del Ayuntamiento.

2. El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, garantizará, en todo caso, la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo, conteniendo, además y como mínimo, los extremos siguientes:

a) Avance de la equidistribución que sea precisa, entendiendo por tal la distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.



La equidistribución tomará como base las cuotas de participación que correspondan a cada uno de los propietarios en la comunidad de propietarios o en la agrupación de comunidades de propietarios, en las cooperativas de viviendas que pudieran constituirse al efecto, así como la participación que, en su caso, corresponda, de conformidad con el acuerdo al que se haya llegado, a las empresas, entidades o sociedades que vayan a intervenir en la operación, para retribuir su actuación.

b) El plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso.

3. Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público. A tales efectos, los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de dicha regla, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.

4. Lo dispuesto en el apartado anterior será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en:

a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.

b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.

c) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.

d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por 100, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

5. Cuando las actuaciones referidas en los apartados anteriores afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. En cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa.»

La redacción de este precepto difiere sustancialmente de la que contenía la Ley de economía sostenible, sin que la apreciación de la STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 2 a), sobre la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado contra el artículo 110.4 de la Ley de economía sostenible, tenga incidencia alguna en este recurso. Entonces este Tribunal se limitó a comprobar si la concreta queja formulada podía considerarse vigente a partir de la nueva regulación de la de la Ley 8/2013, sin que se pronunciara sobre el fondo de la inconstitucionalidad denunciada y menos, aún, del precepto de la de la Ley 8/2013, que le ha sustituido.

a) El primer párrafo del apartado primero del artículo 10 de la Ley 8/2013 contiene, junto a la obligación de incorporar en todo caso el informe o memoria de sostenibilidad económica al que se aludirá a continuación, dos previsiones para los casos en los que las actuaciones previstas impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente. La primera remite la regulación de los trámites requeridos para la aprobación de las



actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas a la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. La segunda permite que, si se prevé por esa legislación, esa modificación pueda hacerse mediante el procedimiento de aprobación de normas reglamentarias. Previsión que también queda condicionada a que la legislación autonómica la contemple. Por tanto, la primera de ellas es una mera remisión a las normas autonómicas que son las que deben establecer el procedimiento de aprobación de estos instrumentos, igual o diferente al de los planes urbanísticos, y la segunda regula una mera posibilidad que puede ser acogida por el legislador autonómico si lo estima oportuno. En consecuencia, no contienen en realidad determinaciones sobre los procedimientos de aprobación de la ordenación urbanística de las actuaciones sobre el medio urbano, es decir, su forma de aprobación y su relación con los planes urbanísticos existentes, con lo que no vulneran las competencias autonómicas por cuanto no imponen las condiciones en que las Comunidades Autónomas podrán regular los instrumentos de ordenación de este tipo de actuaciones.

La exigencia de que se incorpore a los instrumentos de ordenación el informe o memoria de viabilidad económica es, asimismo, constitucional. El artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de suelo exige que todos los instrumentos de ordenación urbanística, esto es, los que afecten a cualquier actuación urbanística en las que se incluyen las que se realicen en el medio urbano, incluyan un informe de sostenibilidad económica en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. La exigencia de este informe fue declarada constitucional por la STC 141/2014, FJ 8.

El contenido del informe del artículo 11 de la Ley 8/2013 no coincide con aquél, ya que se trata en este caso de garantizar la viabilidad de las actuaciones en términos de rentabilidad para los propietarios. Aun así, las razones que entonces fueron tenidas en cuenta por este Tribunal se dan también ahora: se trata de una garantía de finalidad económica que pretende, en este caso, preservar la racionalidad económica desde el punto de vista de las cargas y beneficios que supone la operación para los propietarios, como forma de garantizar que, en la práctica, sean llevadas a efecto. Siendo esta su finalidad, debemos rechazar que este informe guarde conexión alguna, siquiera instrumental, con el principio de equidistribución, que agota su virtualidad en el reparto entre los propietarios y según su aportación, de las cargas y beneficios que conlleva la urbanización, de acuerdo con lo establecido en el planeamiento. En definitiva, la exigencia de la memoria de viabilidad encuentra amparo en las bases y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), todo ello sin perjuicio de lo que resulte del análisis que, sobre su concreta regulación, habremos de realizar al abordar la impugnación del artículo 11 de la Ley 8/2013.

La previsión contenida en el segundo párrafo del apartado primero del artículo 10 de la Ley 8/2013, según la cual las actuaciones que no requieran de un instrumento de ordenación deben ir precedidas por la delimitación de ámbitos de actuación conjunta que podrán ser continuos, discontinuos o bien actuaciones aisladas, está ordenando la actividad de ejecución del planeamiento o de la realización de obras de rehabilitación, lo que *a priori* corresponde a las Comunidades Autónomas. Así este Tribunal afirmó en relación con el artículo 143 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 que regulaba las excepciones a las actuaciones mediante unidades de ejecución, que el Estado carece de título competencial para prescribir que la ejecución se realice mediante unidades de ejecución, aunque puede establecer sí, que la ejecución del planeamiento garantice la distribución equitativa de beneficios y cargas, pues ello entronca con el estatuto básico de la propiedad, «pero no le corresponde determinar el instrumento, el procedimiento o la forma en que ha de llevarse a cabo la ejecución del planeamiento, cuestiones estas que corresponden a la competencia urbanística autonómica» [STC 61/1997, FJ 27 b)].

Cierto es que la delimitación de los ámbitos de actuación, a diferencia de la ordenación, está relacionada con la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios según



su aportación, pues es en cada unidad o ámbito de ejecución en el que se lleva a efecto cuando ésta resulte necesaria. Sin embargo, este Tribunal tiene afirmado que si bien le es posible al Estado referirse a la ejecución urbanística a las unidades de actuación para la definición de las condiciones básicas de la propiedad, para llegar a esta conclusión «habría de interpretarse la referencia hecha a las unidades de ejecución en un sentido puramente instrumental y accesorio, y por consiguiente perfectamente sustituible por las Comunidades Autónomas no sólo en cuanto a su denominación concreta o a la forma de delimitación de tales unidades, sino también a su existencia misma. El hecho que al Estado le compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1 CE) no le legitima para prefigurar el modelo o sistema de ejecución urbanística» [STC 61/1997, FJ 27 c)].

Pues bien, tal y como se deduce del tenor literal del precepto impugnado, la referencia a la delimitación de los ámbitos para las actuaciones que no requieran de la modificación del instrumento de ordenación, no es instrumental para el ejercicio de otras competencias estatales. En realidad, se limita a imponer su existencia y a regular la forma en que deben ser delimitados, de forma conjunta o como actuación aislada, y en el primer caso de forma continua o discontinua, eliminando así la competencia de la Comunidad Autónoma para regular esta cuestión. Por ello no cabe realizar, como no fue posible tampoco en aquella ocasión, una interpretación conforme de este precepto. El párrafo segundo del apartado primero del artículo 10 de la Ley 8/2013 es, por tanto, inconstitucional y con él, el segundo párrafo del artículo 24.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. Ello determina, a su vez, la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 10, en cuanto indisolublemente vinculado a la forma de delimitación de actuaciones que ya hemos declarado inconstitucional en el segundo párrafo del artículo 10.1. El precepto regula el concreto contenido del acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta, continua o discontinua, o de las actuaciones aisladas, por lo que si la regulación estatal de tal posibilidad es inconstitucional, porque el Estado extralimita sus competencias mediante el recurso a técnicas e instrumentos urbanísticos, la misma suerte ha de correr la norma que regula las previsiones que obligatoriamente debe contener el acuerdo administrativo referido a una actuación que el Estado no puede regular. También lo es, por tanto, el artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

b) El apartado tercero del artículo 10 de la Ley 8/2013 establece que los ascensores o determinadas instalaciones que permitan un ahorro energético de un treinta por ciento sobre la demanda actual de los edificios, pueden ocupar tanto el dominio público –las superficies de espacios libres– como la propiedad privada, en concreto las superficies comunes de uso privativo, lo que se condiciona, en ambos casos, a que sea la única solución viable y, en el caso del dominio público, se asegure su funcionalidad. Para su efectividad se prevé que los planes urbanísticos deberán establecer las técnicas que lo hagan posible, «bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad».

El Abogado del Estado considera que esta cuestión ya fue resuelta en la STC 174/2013, de 10 de octubre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de economía sostenible, en concreto contra el precepto que regulaba, aunque en diferentes términos, la posibilidad de establecer estos tipos de instalaciones en las zonas de dominio público. Pero ya señalamos que la sentencia antes citada no prejuzga la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto ahora impugnado, pues se limitó a señalar que no podía considerarse que la queja entonces planteada perviviera a la vista de la nueva redacción de que había sido objeto el precepto de la Ley de economía sostenible que había sido impugnado. Más en concreto, la queja consistía en que la desclasificación urbanística y eventual desafectación del dominio público, por ministerio de la ley, constituía una norma materialmente urbanística de directa aplicación, consideración que también extendía a la regla relativa a la exención de las instalaciones de los ascensores de las normas sobre volumen edificable y distancia a viales, lindes y edificaciones establecidas en los planes



urbanísticos. Sin embargo, esa aplicación directa había desaparecido al remitirse la nueva redacción de la Ley 8/2013 a las técnicas concretadas por los instrumentos de ordenación [STC 173/2013, FJ 2 b)].

La Comunidad Autónoma no discute que el Estado tenga competencias para establecer estas reglas, sino que en la medida en que vendrían impuestas por el instrumento de ejecución, convertirían al planeamiento en mero instrumento legalizador, vulnerando con ello las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo.

Circunscrita la queja a la configuración de estos preceptos como instrumentos de planificación urbanística, resulta que, los apartados tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 8/2013 no condicionan concretas técnicas urbanísticas, pues a falta de una enumeración cerrada de las posibles, es el planeamiento o instrumento de ordenación el que debe determinar, en el marco de lo establecido por la legislación urbanística autonómica, las que vayan a ser utilizadas a los efectos de garantizar la efectividad de la regla enunciada. En contra de lo que alega la Comunidad Autónoma, no es posible deducir del tenor literal del precepto que el planeamiento tenga que acoger lo establecido en el instrumento de ejecución. Antes al contrario es el instrumento de ejecución el que deberá acomodarse a las normas contempladas a estos efectos por el planeamiento urbanístico o instrumento de ordenación.

En segundo lugar, no cabe entender que la regulación de un uso privativo anormal de los espacios libres exceda el mínimo común denominador que caracteriza a la legislación estatal por ser necesarios para la efectiva realización en suelo urbano de las obras de accesibilidad o ahorro energético, tanto más si se tiene en cuenta que esta solución sólo será posible cuando sea la única viable, técnica o económicamente para asegurar la accesibilidad universal o el ahorro energético contemplado, lo que corresponderá determinar a las Administraciones competentes en materia de urbanismo. En consecuencia, los apartados tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 8/2013 no vulneran las competencias autonómicas, y son, por tanto, constitucionales.

c) Para terminar con el examen del artículo 10 de la Ley 8/2013, resta por analizar la constitucionalidad del apartado quinto que contiene dos reglas atinentes a las obras de mejora de la eficiencia energética y accesibilidad cuando se realizan en inmuebles declarados de interés cultural o que cuenten con algún otro tipo de protección. En concreto, ordena que, sin perjuicio de que las obras de mejora energética y accesibilidad permitan preservar los valores dignos de protección, las obras deben ser innovadoras. De otro, prevé que las actuaciones sean informadas favorablemente o autorizadas por el órgano competente para la gestión del régimen de protección de acuerdo con la normativa sectorial.

Es por ello que la materia más específica es la protección del patrimonio histórico contra la expoliación (art. 149.1.28 CE) que, como este Tribunal afirmó en la STC 122/2014, de 17 de julio, FFJJ 2 y 8, lejos de comprender la materia patrimonio histórico en su integridad, se refiere únicamente a su defensa frente a la expoliación, entendida esta actuación como un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales, que se concreta en «un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza».

En la citada STC 122/2014 este Tribunal analizó la competencia que asiste al Estado para regular la autorización de las obras en edificios declarados bien de interés cultural, afirmando que «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» (FJ 8). Se deduce de lo entonces afirmado que, a *sensu* contrario, la competencia estatal derivada del artículo 149.1.28 CE no se proyecta sobre los bienes que por ser portadores de valores de



menor relevancia, no han sido declarados de interés cultural aun cuando sean objeto de otra protección, incluida su catalogación por los planes urbanísticos, como tampoco sobre las obras de menor importancia que deban realizarse sobre los así declarados. En la medida en que el apartado enjuiciado se refiere a todos los edificios que han sido protegidos por la declaración de bien de interés cultural, como por cualquier tipo de protección, sin distinguir para las obras que deban realizarse en los primeros en razón de su importancia o escasa entidad, el Estado ha extralimitado el título competencial del artículo 149.1.28 CE, invadiendo las competencias que sobre el control de la edificación ostentan las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del apartado quinto del artículo 10, en el que se residencia la vulneración, es inconstitucional. También lo es, por cuanto lo reproduce, ese mismo inciso del artículo 24.6 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

17. El artículo 11 de la Ley 8/2013 regula la memoria de viabilidad económica que debe acompañar tanto a los instrumentos de ordenación como de ejecución de las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbana, conllevan o no la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, y determina los elementos mínimos de que debe constar. Su tenor literal es el siguiente:

«La ordenación y ejecución de las actuaciones referidas en el artículo anterior requerirá la realización, con carácter previo, de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.

b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.

c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.»



Como señalamos en el fundamento jurídico anterior, la exigencia de este informe o memoria en los términos señalados en el primer párrafo de este precepto, encuentra cobertura en el artículo 149.1.13 CE y no en el artículo 149.1.18 CE. La STC 141/2014 examinó el artículo 15 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 según el cual «la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos».

En la citada STC 141/2014 se concluyó que «La regulación, ciertamente, exige un informe de sostenibilidad económica en lo que concierne a los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización. Sin embargo, ello no implica que la regulación haya de incardinarse en la materia «ordenación del territorio y urbanismo», pues ni ordena el territorio o la ciudad, ni condiciona la política que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar en esos ámbitos. El precepto se limita a establecer una garantía de clara finalidad económica. Una regla que asegura que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que sea prevean puedan tener en los sectores productivos –que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo–, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios. La norma establece, en suma, una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en los artículos 149.1.13 y 149.1.14 CE». [FJ 8 D) b)]. Esto es, la razón de la desestimación de aquella impugnación se fundaba en que se trataba de una garantía consistente en la necesidad de que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, las Administraciones públicas competentes tuvieran en cuenta el impacto económico de sus actuaciones. Garantía que se fijaba en forma de directriz a concretar por las normas relativas a la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización.

No obstante, a diferencia del informe regulado en el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de suelo, este precepto no se limita a establecer una directriz o un mandato genérico, sino que regula de forma pormenorizada cada uno de los elementos que considera necesarios para cumplir la finalidad con que ésta ha sido diseñada. Como pone de manifiesto su tenor literal se trata de una regulación que especifica con un elevado grado de detalle el contenido de la memoria, en un grado tal que agota la normación de la materia. Esto es, determina exactamente qué elementos concretos debe incluir la memoria y, además, la forma exacta en que deben ser justificados, eliminando la competencia autonómica para desarrollarlos, de tal manera que el precepto básico es por sí sólo suficiente, sin necesidad de desarrollo alguno, para configurar el contenido de este informe, de manera que cumpla la finalidad pretendida por la norma. Dicha detallada regulación supone que las competencias estatales en las que pretende ampararse van a incidir sobre un ámbito, el urbanismo, en el que la competencia autonómica es, en principio, exclusiva, lo que no ha sido tenido en cuenta en este caso. La consecuencia es que se alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico en la medida en que excluye, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte de la legislación autonómica sobre una cuestión relacionada con actuaciones de rehabilitación edificatoria o de regeneración y renovación urbanas. Se obvia con ello que el ejercicio de la competencia estatal respecto a la citada Memoria debe dejar, dada la materia sobre la que se proyecta, un margen de actuación a las Comunidades Autónomas en tanto que competentes sobre la materia urbanística. Por tanto, la regulación de la materia se ha efectuado de una manera excesivamente detallada y agotadora, impidiendo así a la Comunidad Autónoma desplegar sus potestades normativas y sobrepasando las que corresponden al Estado conforme a nuestra doctrina. En consecuencia, las letras a), b), c),

cve: BOE-A-2018-605
Verificable en <http://www.boe.es>



d) y e) del artículo 11 de la Ley 8/2013 son inconstitucionales por haber sobrepasado el legislador estatal sus competencias en los términos ya analizados en la citada STC 141/2014. Conclusión que ha de extenderse a las mismas letras del artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que las reproducen.

18. El artículo 12 de la Ley 8/2013 dispone:

«1. La delimitación espacial del ámbito de actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, sea conjunta o aislada, una vez firme en vía administrativa, provoca los siguientes efectos:

a) comporta la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante, además de aquellos otros que expresamente se deriven de lo dispuesto en la legislación aplicable.

b) legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal que sean indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público correspondiente.

Cuando, con las finalidades y con los requisitos previstos en el párrafo anterior, fuere preciso ocupar bienes de dominio público pertenecientes a otras Administraciones, los Ayuntamientos podrán solicitar a su titular la cesión de uso o desafectación de los mismos, la cual procederá, en su caso, de conformidad con lo previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente.

c) marca el inicio de las actuaciones a realizar, de conformidad con la forma de gestión por la que haya optado la Administración actuante.

2. La conformidad o autorización administrativas correspondientes a cualquiera de las actuaciones referidas en el apartado 1, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.»

a) El apartado primero del artículo 12 de la Ley 8/2013 determina los efectos de la delimitación espacial del ámbito de actuación cuando sea firme en vía administrativa. Este Tribunal afirmó en la STC 61/1997, FJ 28 f), que el Estado no puede vincular consecuencias a un determinado momento procedimental y a una técnica urbanística concreta de la ejecución. Así, en cuanto a los efectos civiles de la aprobación del proyecto de reparcelación, este Tribunal entendió que, aunque el Estado podía regularlos en virtud del artículo 149.1.8 CE, no podía vincularlos al acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación [STC 61/1997, FJ 28 f)]. No obstante lo anterior, este Tribunal afirmó en la STC 164/2001, FJ 36, que la previsión de la Ley estatal según la cual la delimitación de los ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación conlleva la utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos a los fines de su expropiación, estaba amparada por el título competencial relativo a la expropiación forzosa en atención: (i) a que esta previsión sólo es operativa allí donde la legislación urbanística autonómica establezca la expropiación como forma de ejecución del planeamiento, (ii) que la referencia a la delimitación del ámbito no estaba regulando cómo debía hacerse (en el plan o fuera del



plan), viniendo su contenido determinado por la legislación urbanística. En cualquier caso, este Tribunal no recondujo la regulación de los efectos de la aprobación de un instrumento urbanístico a las competencias del Estado en materia de procedimiento administrativo común, sino a las competencias materiales sustantivas afectadas por los efectos regulados.

En la medida en que la mención a la delimitación espacial del ámbito de actuación no determina tampoco en este caso la forma en que habrá de realizarse, procede analizar cada uno de los efectos para comprobar si, como en los antecedentes mencionados, encuentran amparo en algún título competencial estatal.

b) El regulado en la letra a) del artículo 12, contempla la declaración de utilidad pública o interés social a los efectos de la aplicación del régimen de expropiación, venta y sustitución forzosa de los bienes, así como la aplicación del régimen de tanteo y retracto a favor de la administración actuante. Cabe rechazar la lesión de las competencias autonómicas en lo que se refiere a la expropiación forzosa, pues como este Tribunal señaló en la STC 164/2011, FJ 37, esta previsión tendría acomodo en el título estatal para regular la expropiación forzosa en el caso de que éste fuera el sistema utilizado, pues se trata de una norma principal o mínima que no invade el ámbito competencial urbanístico. Como afirmó la STC 61/1997, FJ 31, si bien a la regulación del procedimiento expropiatorio especial le resulta aplicable en buena medida la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo, por tratarse de una competencia adjetiva que sigue a la competencia material o sustantiva, en este caso la urbanística, por ello, el Estado podrá establecer las peculiaridades que merezcan las expropiaciones especiales, aunque sólo con carácter principal o mínimo y en cuanto sean expresión o modulación de las garantías procedimentales generales. Esta misma conclusión resulta aplicable, aunque a efectos meramente competenciales, a la venta y sustitución forzosa en cuanto conllevan la privación forzosa de un bien por estos sistemas. Por el contrario, la determinación del momento en que se produce la sujeción al retracto y tanteo administrativo, cuya existencia misma depende de que las Comunidades Autónomas lo hayan regulado, no tiene amparo en el artículo 149.1.8 CE ni en ningún otro título competencial estatal. En consecuencia, es inconstitucional el inciso del artículo 12.1.a) «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante». Consecuentemente, como se ha señalado en el FJ 1, esta conclusión se extiende a ese mismo inciso del artículo 42.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

c) El apartado b) establece que la delimitación del ámbito legitima la ocupación de los bienes de dominio público de titularidad municipal que sean indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal, sin perjuicio de las formas en que se instrumente esta ocupación –cesión de uso, recalificación, desafectación y venta posterior a las comunidades de propietarios–. Tratándose de bienes de dominio público de otras Administraciones, la delimitación espacial sólo conlleva la solicitud a los titulares por parte del Ayuntamiento de la cesión de uso o desafectación de acuerdo con lo previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente, lo que debe enmarcarse en la competencia que asiste al Estado en materia de bienes públicos o de dominio público ex artículo 149.1.18 CE, en cuanto afecta directamente a su protección, en definitiva, regula los supuestos en que los titulares de los bienes demaniales están obligados a permitir su ocupación para usos privativos disconformes con su afectación. En consecuencia el apartado b) no vulnera las competencias autonómicas.

d) El apartado c) establece que la delimitación espacial del ámbito marca el inicio de las actuaciones a realizar. En el caso del suelo urbanizado sometido a operaciones de reforma o renovación de la urbanización, las actuaciones se entenderán iniciadas no cuando se apruebe el instrumento de ordenación y ejecución, sino cuando comience su ejecución material. En las actuaciones edificatorias entre las que se incluyen las de rehabilitación, el momento de inicio de la actuación es irrelevante para la definición de las condiciones básicas de la propiedad. Descartado, pues, que la determinación del inicio de la actuación a partir de la aprobación definitiva de la delimitación espacial del ámbito, tenga amparo en el artículo 149.1.1 CE, el efecto regulado en el primer apartado de la



letra c) tiene un alcance meramente urbanístico o relativo a la ejecución de las citadas operaciones y, por tanto, debe reputarse inconstitucional por vulnerar las competencias urbanísticas autonómicas. Conclusión que se extiende al artículo 24.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo incorpora al mencionado texto refundido.

El apartado segundo establece la afección real de las fincas que corresponden a elementos privativos al sostenimiento de los costes de rehabilitación y la forma de inscripción en el Registro de la propiedad, y ésta se vincula a la autorización o conformidad de la actuación por la Administración competente de la operación. La remisión a la autorización o conformidad de la administración no predetermina una técnica urbanística o un momento procedimental concreto, siendo las legislaciones urbanísticas las que tendrán que determinar el instrumento mediante el que la administración da su conformidad o autoriza este tipo de actuaciones. Por otra parte, mientras que la regulación de la afección real de las fincas forma parte de la competencia que ostenta el Estado ex artículo 149.1.8 CE [STC 61/1997, FJ 28 f)], también le corresponde en virtud de este mismo título determinar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, y los efectos y operaciones registrales [STC 61/1997, FJ 29 a)]. En consecuencia el apartado segundo del artículo 12 de la Ley 8/2013 no vulnera las competencias autonómicas.

19. El artículo 13 de la Ley 8/2013, titulado «las formas de ejecución», contiene prescripciones de contenido diverso dictadas al amparo del artículo 149.1.13 CE, conforme establece la disposición final decimonovena de la Ley 8/2013. El Abogado del Estado lo reconduce a la competencia exclusiva que ostenta el Estado en materia de procedimiento administrativo común.

Antes de comenzar su análisis, procede recordar que, en relación con la regulación de la ejecución urbanística, este Tribunal ha afirmado que el Estado carece de competencias en la materia, salvo que pueda esgrimir un título competencial específico que se las atribuya sobre otras materias que puedan resultar afectadas por la ordenación (obras públicas, ciertas infraestructuras, defensa y seguridad etc...) [STC 61/1997, FJ 27 a)]. Por otra parte, en relación con el título «procedimiento administrativo común» que corresponde a la competencia exclusiva del Estado, debe recordarse que comprende la determinación de los principios y normas que definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, y por tanto, la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos así como las garantías de los particulares en el seno del procedimiento (STC 227/1988, FJ 32). Cuando se trata de determinadas formas de la actividad administrativa –actividad de fomento o sancionadora, por ejemplo– también ampara una regulación singular de su *iter* procedimental desde una perspectiva general y abstracta (STC 130/2013, FJ 8). Excepcionalmente, este título ha amparado la regulación de concretos trámites administrativos en procedimientos sectoriales de competencia autonómica que suponen la aplicación de las garantías establecidas con carácter general, o su modulación para ese concreto procedimiento o garantiza la audiencia de las Administraciones públicas que se ven afectadas. Tal es el caso de la exigencia de información pública y audiencia de la Administración del Estado y entidades locales para la aprobación de los planes urbanísticos, que la STC 61/1997, FJ 25 c) consideró dictadas al amparo del artículo 149.1.18 CE, o la regulación del resumen ejecutivo de los planes urbanísticos que debe someterse a información pública [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 a)].

a) El apartado primero del artículo 13 de la Ley 8/2013 dice literalmente:

«1. Las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística.»



Así pues, en línea con el propósito afirmado por la exposición de motivos, de rellenar lagunas y eliminar los obstáculos legales que el legislador estatal considera que impiden el correcto desarrollo de este tipo de actuaciones, esta norma viene a completar, ampliándolas, las formas de ejecución de las operaciones urbanísticas o edificatorias sobre el medio urbano previstas por la legislación urbanística autonómica, lo que no tiene acomodo ni en las competencias sectoriales que se pudieran ver afectadas por la ordenación y ejecución del planeamiento, ni en el título sobre bases y coordinación de la actividad económica, dada la falta de incidencia directa y significativa en la economía general, pero tampoco en el procedimiento administrativo común salvo que este título competencial se convirtiera en un título concurrente con la competencia autonómica en materia de urbanismo. De ahí, la inconstitucionalidad del primer apartado del artículo 13 de la Ley 8/2013 y también la del artículo 9.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

b) El segundo apartado del artículo 13 establece:

«2. En función de la forma de gestión que se adopte, las siguientes reglas procedimentales comunes resultarán de aplicación en todo caso:

a) en la expropiación, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el correspondiente justiprecio expropiatorio en especie, cuando el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes. Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan.

b) en la ejecución subsidiaria a cargo de la Administración Pública, ésta sustituirá al titular o titulares del inmueble o inmuebles, asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquéllos.»

El apartado a), único subsistente en el presente recurso, prevé, en primer lugar, que cuando la ejecución de este tipo de operaciones sea por expropiación, la forma de pago de justiprecio en especie no requiere el consentimiento del propietario, estableciendo para ello una serie de condiciones. Tal y como este Tribunal afirmó en la STC 164/2001, FJ 37, la regulación de la forma del justiprecio constituye una garantía del expropiado y tiene cabida en la competencia del Estado en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE), pues aun tratándose de un procedimiento expropiatorio especial cuya regulación atañe a la administración competente en la materia urbanística, el Estado puede establecer determinaciones procedimentales de aplicación de las garantías generales del procedimiento expropiatorio o que tiendan a modularlas. El precepto elimina para este tipo de expropiaciones la necesidad de consentimiento del propietario para el pago en especie que, por el contrario contemplan el art. 43.1 del vigente texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana y el art. 48 de la Ley de expropiación forzosa para las expropiaciones no urbanísticas, de manera que esta previsión tiene cabida en la competencia que el Estado ostenta en materia de expropiación forzosa. No así, sin embargo, en lo que atañe a la liberación, que como sistema de ejecución urbanística corresponde regular a las Comunidades Autónomas sin que el Estado pueda ni establecer la causa de expropiar –que sigue a la competencia material– ni menos aún disciplinar su utilización y así lo afirmó este Tribunal en la STC 61/1997, FJ 28 g). Esto es, precisamente lo que hace el inciso señalado al determinar que la liberación no tiene carácter excepcional y que podrá ser acordada discrecionalmente por la administración cuando se aporten garantías suficientes. Así pues, el inciso «Asimismo la liberación de la expropiación podrá ser acordada discrecionalmente por la administración actuante cuando se aporten garantías suficientes por para del propietario liberado en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» es inconstitucional. Conclusión que debe predicarse, asimismo, de ese mismo inciso del artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.



c) El apartado 3 del artículo 13 dispone:

«3. Tanto en los supuestos previstos en el apartado anterior, como en todos aquellos otros que deriven de una actuación de iniciativa pública, la Administración resolverá si ejecuta las obras directamente o si procede a su adjudicación por medio de la convocatoria de un concurso público, en cuyo caso, las bases determinarán los criterios aplicables para su adjudicación y el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal. En dichos concursos podrán presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas, interesadas en asumir la gestión de la actuación, incluyendo los propietarios que formen parte del correspondiente ámbito. A tales efectos, éstos deberán constituir previamente una asociación administrativa que se regirá por lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial y urbanística, en relación con las Entidades Urbanísticas de Conservación. La adjudicación del concurso tendrá en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, salvo en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para su ejecución, tal como se regula en el artículo 9.2 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, estableciendo incentivos, atrayendo inversión y ofreciendo garantías o posibilidades de colaboración con los mismos; y aquellas que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética.

Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento.»

Este apartado desarrolla las previsiones del artículo 6.2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, en la redacción que le da la disposición final 12.3 de la ley impugnada, a cuyo tenor «en los supuestos de ejecución de las actuaciones de transformación urbanística y edificatorias mediante procedimientos de iniciativa pública podrán participar tanto los propietarios de los terrenos como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia». Si bien el artículo 6.2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se ha dictado en el ejercicio de la competencia que según el artículo 149.1.1 CE asiste al Estado, por cuanto determina las condiciones básicas que garantizan la libre empresa, el apartado tercero excede con mucho de lo establecido como condiciones básicas, pues las desarrolla imponiendo la convocatoria de un concurso público, exigiendo que las bases determinen los criterios de adjudicación en función de lo que ésta determina, permitiendo que el pago de los propietarios al agente rehabilitador se pueda realizar en edificabilidad –las bases determinarán el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble afectado–, y exigiendo la constitución de una asociación administrativa que se regirá por lo establecido en las legislaciones autonómicas para las entidades de conservación. Esta regulación tampoco tiene cabida en el título competencial del procedimiento administrativo común, pues lejos de establecer normas abstractas en razón del tipo de actividad de que se trata, o de establecer concretos trámites procedimentales que apliquen las garantías generales del procedimiento administrativo o las modulen, regulan un concreto sistema de ejecución urbanística, el de agente urbanizador y rehabilitador, invadiendo con ello la competencia que ostentan las Comunidades Autónomas en materia urbanística. En consecuencia, es inconstitucional.

El último párrafo de este apartado se refiere a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre Administraciones públicas y entidades públicas adscritas o

cve: BOE-A-2018-605
Verificable en <http://www.boe.es>



dependientes de las mismas con la finalidad de conceder la ejecución a un consorcio o una sociedad mixta. Los convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, así como los consorcios están regulados en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, mientras que el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local los regula para la colaboración entre las entidades locales y el resto de administraciones, con remisión expresa a las formas y los términos previstos en las leyes. Además, supone la exclusión de la ejecución urbanística mediante sociedades mixtas de la normativa de contratación pública contenida en el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público. En efecto, en contra de lo establecido en el art. 4 n) del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, este apartado permite encomendar la función de urbanización y edificación a una sociedad de capital mayoritariamente público, sin procedimiento de licitación y mediante la suscripción del correspondiente convenio de colaboración, cuando las sociedades mixtas no tienen en la legislación de contratos la consideración de medio propio o servicio técnico (art. 24.6 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público), que es lo que justifica la inaplicación de los procedimientos de licitación. Es por ello que este último párrafo del apartado tercero del artículo 13 de la Ley 8/2013 encuentra amparo en el artículo 149.1.18 CE.

20. Para terminar con la impugnación de los preceptos que regulan las actuaciones sobre el medio urbano, resta por analizar el artículo 15 de la Ley 8/2013, titulado «facultades de los sujetos legitimados», para el que la disposición final decimonovena invoca el título competencial del artículo 149.1.1 CE.

a) El tenor literal del apartado primero es el siguiente:

«Podrán participar en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y en las de regeneración y renovación urbanas, además de las Administraciones Públicas competentes, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas y las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, así como las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones y las asociaciones administrativas que se constituyan por ellos de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, en su defecto, por el artículo siguiente.»

Con la excepción que a continuación se expondrá, este precepto viene a reiterar lo establecido en el artículo 9.1 de la Ley 8/2013 sobre el que ya nos hemos pronunciado. Por las razones allí expuestas [FJ 15 a)] debemos desestimar la impugnación en todo aquello que se relacione con la planteada respecto al artículo 9.1 de la Ley 8/2013.

Esta disposición añade, además, como sujetos legitimados para participar en este tipo de actuaciones, las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, o en su defecto, por el artículo siguiente. En cuanto que las asociaciones administrativas integran a los que se contemplan como legitimados para participar en las actuaciones y se remiten a lo establecido en la legislación autonómica, la mención que a ellas contiene este precepto no excede la competencia que asiste al Estado ex artículo 149.1.1 CE (en el mismo sentido, STC 5/2016, FJ 3). No así, sin embargo, la remisión a lo establecido en el artículo siguiente al que la propia ley atribuye carácter supletorio, lo que no le cabe hacer al Estado en una materia, como el urbanismo, que corresponde a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, tal y como afirmó este Tribunal en la STC 61/1997, FJ 12. No se trata aquí de normas «con vocación de vigencia temporal y con la estricta y limitada finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en ejercicio de competencias del Estado» [STC 141/2014, FJ 8 A) c)] o de una «norma básica transitoria de complemento y garantía» [FJ 8 D) d)]. Estamos ante un supuesto en el que



el Estado se ha apoyado en la regla de la supletoriedad del artículo 149.3 CE, que no es una norma competencial, para aplicar normas con dicho carácter, pues el propio inciso no niega su carácter supletorio para el caso de que no exista norma autonómica («en su defecto»), lo cual contradice la doctrina constitucional de, entre otras, las SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 8, y 61/1997, FJ 12.

En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad del inciso «o en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1. Esa inconstitucionalidad y nulidad se extiende, por idénticas razones, al mismo inciso del artículo 9.4 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

b) El apartado segundo de este precepto, en cuanto que establece que «la participación en la ejecución de las actuaciones previstas en esta ley se producirá, siempre que sea posible, en régimen de equidistribución cargas y beneficios» ha sido dictado en ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE, pues se limita referirse a este principio o técnica urbanística con la finalidad de garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad. Debemos por ello descartar que el Estado haya invadido las competencias autonómicas.

c) Finalmente el apartado tercero determina:

«A los efectos de su participación en las actuaciones reguladas por esta ley, los sujetos referidos en el apartado 1, de acuerdo con su propia naturaleza, podrán:

a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan. A tal efecto podrán elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de la actuación de que se trate, los correspondientes planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

b) Constituirse en asociaciones administrativas para participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes, como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en sus correspondientes estatutos.

c) Asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras.

d) Constituir un fondo de conservación y de rehabilitación, que se nutrirá con aportaciones específicas de los propietarios a tal fin y con el que podrán cubrirse impagos de las cuotas de contribución a las obras correspondientes.

e) Ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos, así como perceptoras y gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.

f) Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal, tanto en lo relativo a los elementos comunes como a las fincas de uso privativo, a fin de acomodar este régimen a los resultados de las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas en cuya gestión participen o que directamente lleven a cabo.

g) Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.

h) Solicitar créditos con el objeto de obtener financiación para las obras de conservación y las actuaciones reguladas por esta Ley.»



Este precepto está vinculado al artículo 15.1 de la Ley 8/2013. Este regula quienes pueden participar en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y en las de regeneración y renovación urbanas. El impugnado artículo 15.3 se refiere a las facultades que dichos sujetos podrán ostentar «a los efectos de su participación en las actuaciones reguladas por esta ley». La regulación del artículo 15.3 no es contraria al orden competencial en la medida en que las facultades a las que hace referencia dependerán de lo que al respecto disponga la legislación urbanística en punto a la concreción del principio o criterio general de participación en la ejecución de las actuaciones de regeneración urbana. Así pues, el apartado tercero del artículo 15 de la Ley 8/2013 no es inconstitucional.

Recapitulando lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, el Estado no ostenta título competencial que ampare la constitucionalidad de los siguientes preceptos de la Ley 8/2013, que son por tanto inconstitucionales y nulos: artículo 9.2; artículo 10.2; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 10.5; letras a), b), c), d) y e) del artículo 11; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a); artículo 12.1 c); artículo 13.1; el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 13.2 a); artículo 13.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1.

Declaración que se ha de extender al artículo 4.4; al artículo 9.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 9.4; letras a), b), c), d) y e) del artículo 22.5; el segundo párrafo del artículo 24.1; artículo 24.2; artículo 24.3; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 24.6; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 42.3; y el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados.

21. Se impugna, finalmente, la disposición final duodécima que da nueva redacción a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo, reiterando lo regulado en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa expresamente derogado por la ley impugnada. A este respecto cabe señalar que este Tribunal en la STC 29/2015, de 19 de febrero, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011, por vulneración del artículo 86.1 CE, motivo por el cual no entró en fondo de la cuestión competencial que ahora nos ocupa.



En concreto, la impugnación se refiere al inciso primero del apartado séptimo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo a cuyo tenor «todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial o urbanística», así como al apartado octavo: «Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen: a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta; c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público».

La disposición final decimonovena de la Ley 8/2013 invoca como títulos competenciales para el dictado de la disposición final duodécima, además del general del artículo 149.1.13 CE, los contemplados en el artículo 149.1.1, 16, 18 23 y 25 CE, mientras que la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo invoca para el dictado de su artículo 9 los títulos del artículo 149.1.1, 13, 18 y 23 CE.

La Comunidad Autónoma recurrente entiende que forma parte de su competencia la regulación de las formas de intervención administrativa y el sentido del silencio. Rechaza que los títulos del artículo 149.1.1, 13 y 18 CE permitan regular estos aspectos, citando para ello la doctrina establecida en la STC 61/1997. Entiende, además, que la regla del apartado octavo contraviene la propia regulación básica estatal que condiciona la regla general del silencio positivo (art. 43 Ley 30/1992, según redacción de la Ley 25/2009) a la existencia de razones imperiosas de interés general que deben estar adecuadamente motivadas, mientras que la generalización del silencio negativo sin distinguir entre las actuaciones de mayor y menor magnitud, comporta unos efectos desfavorables para los ciudadanos y vulnera, además, el artículo 9.3 CE. Por su parte el Abogado del Estado considera que ambos preceptos tienen acomodo en el título competencial de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues entiende que el elemento garantista permite la inclusión, dentro del procedimiento administrativo común, de ciertas reglas relativas a determinados procedimientos. La finalidad tuitiva y garantista justifica una regulación común de ciertos procedimientos especiales (STC 23/1993), cuestión esta sobre la que se habría pronunciado el Tribunal en la STC 61/1997, FJ 34 a), al declarar constitucional la exigencia de autorización para la edificación y al examinar el artículo 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 —en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico—. Tampoco entra en contradicción con lo establecido en la Ley 30/1992, aunque esta norma no sea canon de constitucionalidad, pues se trata de una norma con rango de ley que elimina el silencio positivo.

La intervención administrativa sobre los usos del suelo, y por tanto sobre la edificación, concepto definido en la Ley de ordenación de la edificación, corresponde a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, siendo la disciplina urbanística una competencia propia de los municipios, conforme a lo establecido en el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL).

Aunque la facultad de edificar es propia del suelo urbanizado o urbano, donde el legislador estatal la ha configurado también como un deber —el deber de edificar en los términos y plazos establecidos por el planeamiento—, esta facultad no está excluida radicalmente de la propiedad del suelo en la situación básica de rural, donde pueden caber tanto las construcciones vinculadas a su explotación primaria como otros usos no vinculados a ésta, siempre de acuerdo con lo establecido en el planeamiento y en el marco de la regulación urbanística y de ordenación territorial y la legislación sectorial. Así, entre las facultades de la propiedad del suelo rural, el legislador se refiere a la de disfrutar de los terrenos según su naturaleza y, excepcionalmente, a la de destinarla a usos específicos



que sean de interés público o social siempre que contribuyan a la ordenación y desarrollo rurales o que hayan de emplazarse en esa ubicación (art. 13 del texto refundido de la Ley de suelo), mientras que el artículo 16.2 del texto refundido de la Ley de suelo se refiere a los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria para imponer al propietario el deber de costear y en su caso ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones con las redes generales de servicios.

Pues bien, con independencia del tipo de suelo en que se lleven a cabo las edificaciones, el apartado séptimo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo ordena que exista una intervención administrativa de conformidad, aprobación o autorización que habrá de ser establecida por la legislación autonómica. Esta previsión debe reconducirse al título competencial de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el mismo que legitima el artículo 81 LBRL, cuando establece los tipos de intervención de las entidades locales –comunicación, declaración responsable y licencia– en la actividad de los particulares. Se trata de una norma de funcionamiento que disciplina la actuación de las entidades locales, incidiendo directamente en los derechos de los particulares y en la forma de ejercitarlos, y por tanto, en su tratamiento común por las administraciones públicas. Ciertamente es que el apartado impugnado no se limita a reproducir lo establecido en el artículo 81 LBRL, pues exige, además, que la Administración intervenga los usos edificatorios, pero no excede del concepto de lo básico en la medida en que establece un mínimo común, justificado por la complejidad técnica del uso y los valores a proteger –salud, seguridad y bienestar de los ciudadanos– dejando margen a las Comunidades Autónomas para establecer, en función del tipo de edificación de que se trate, cuál de las formas de intervención resultará preceptiva. Así pues, el apartado séptimo no excede de las competencias que ostenta el Estado, que pueden incidir legítimamente en la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo.

22. El apartado séptimo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 ordena que exista una intervención administrativa de conformidad, aprobación o autorización de todo acto de edificación, correspondiendo a la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo concretar la misma. Intervención administrativa de control que se exige con independencia de la situación básica en la que se halle el suelo donde se pretenda ejecutar el acto edificatorio. En este sentido, en el texto refundido de la Ley de suelo 2008, el acto de edificar se configura simultáneamente como una facultad [art. 8.5 b)] y un deber (art. 9.6) que tiene, en principio, el propietario del suelo en situación de urbanizado [en el mismo sentido los arts. 14 b) y 17.1 del vigente texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana]. No obstante, el propietario de suelo en situación rural tiene entre sus facultades, con carácter excepcional, destinarlo a 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 (art. 8.2; y su equivalente art. 13.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana); y como contrapartida, el deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios, en relación con los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria (art. 9.3; y su equivalente art. 16.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana).

Por su parte, en estrecha conexión, el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, exige, de forma implícita, que la técnica de intervención administrativa ha de ser una autorización en determinados supuestos que, como analizaremos más adelante, no se limitan al acto de edificar, ya que comprenden otras actividades y usos urbanísticos. De esta forma, la primera cuestión que se ha de abordar es la de si el Estado goza de algún título competencial que le ampare para imponer en el ámbito de la ordenación urbanística una intervención administrativa de control, e incluso, concretar la técnica de ese control.

Este Tribunal ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la competencia que asistía al Estado, ex artículo 149.1.1 CE, para imponer la exigencia de licencia municipal para cualquier acto de edificación [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 34 a)]. El argumento desarrollado en la citada sentencia toma como punto de partida la consideración, en el

cve: BOE-A-2018-605
Verificable en <http://www.boe.es>



texto refundido de la Ley de suelo de 1992, del derecho a edificar como una de las facultades que integran el contenido del derecho de propiedad del suelo, por lo que el exigir «con carácter preceptivo la licencia para 'todo acto de edificación' responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar), regulación que al Estado compete en virtud del artículo 149.1.1 C.E. Ello explica que el apartado primero, objeto de nuestro enjuiciamiento, alude exclusivamente a actos de edificación, y no a los restantes supuestos de usos del suelo y del subsuelo que, en cuanto no se ordenan directamente a materializar el aprovechamiento urbanístico, no pueden ampararse en el invocado título competencial del Estado».

La doctrina expuesta en la citada STC 61/1997 no resulta totalmente aplicable al enjuiciamiento del presente caso por dos razones: en primer lugar, el derecho a edificar no se integra ya en el contenido del derecho de propiedad del suelo, por lo que su patrimonialización «se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» (art. 7.2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008; y su equivalente art. 11.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana); y, en segundo lugar, la intervención administrativa de control prevista no se limita, en el caso de la autorización, a los actos de edificación. En conclusión, la finalidad de los apartados séptimo y octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 no es definir las condiciones básicas del estatuto de la propiedad, sino exigir y, en su caso, regular el tipo de intervención administrativa de control que resulta preceptiva para determinados usos. En consecuencia no encuentran amparo en el título competencial del artículo 149.1.1 CE.

La exigencia de una intervención administrativa de control puede ser calificada de un modo natural como norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas. La competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 149.1.18 CE comprende, entre otros aspectos, la determinación del régimen general de potestades administrativas que se les atribuyen (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24), o su funcionamiento, entendiendo por tal «las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 CE)» (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 6).

Conforme a la doctrina expuesta, la previsión del apartado séptimo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 es una norma de funcionamiento que disciplina la actuación de los entes públicos competentes en materia de urbanismo, exigiendo establecer, en relación con los usos edificatorios, algún tipo de intervención administrativa de control. En este ámbito, el precepto objeto de enjuiciamiento fija un mínimo común que deja margen a las Comunidades Autónomas para elegir la técnica de intervención en función del uso edificatorio de que se trate. Mínimo común que se justifica por la complejidad técnica del uso y los valores a tutelar –seguridad, salubridad, medio ambiente o patrimonio cultural–, y que además incide en los derechos de los ciudadanos y en la forma de ejercitarlos. Así pues, el apartado séptimo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 no excede las competencias que ostenta el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE.

Igual encaje tiene el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 cuando exige, en este caso para determinados actividades y usos urbanísticos, que la técnica de intervención ha de ser, por la relevancia de los mismos, una autorización administrativa: esto es, un control de legalidad y de carácter previo a la realización de la actividad o uso urbanístico en cuestión. Podría entenderse que, al exigir un tipo concreto de intervención, se agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas, incurriendo con ello en un exceso. Sin embargo, tal previsión encuentra nuevamente su acomodo en la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las razones antes expuestas, y permite a las Comunidades Autónomas establecer el régimen autorizatorio



atendiendo a sus peculiaridades e incluso, extenderlo a otro tipo de actividades y usos urbanísticos. La constitucionalidad de la imposición por el Estado de un concreto mecanismo de intervención administrativa ya ha sido declarada por este Tribunal tanto en relación con la exigencia de una comunicación previa con veto en el ámbito de la gestión del aprovechamiento de los montes, considerando que en ese caso la regulación no agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 11), como con la técnica de la declaración responsable en el caso de obras o instalaciones ubicadas en la servidumbre de protección de costas, al entender que en este caso no afecta a la competencia urbanística autonómica (STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4). Por lo tanto, el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 no excede, en lo que se refiere al aspecto analizado –exigencia de autorización para unas determinadas actividades y usos del suelo–, las competencias que ostenta el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE.

23. El apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 prevé el silencio administrativo negativo para los supuestos de vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa sobre la solicitud para realizar una determinada actividad o uso del suelo sujeto a autorización. Debemos pronunciarnos ahora acerca de si la regulación del silencio administrativo encuentra amparo en alguno de los títulos competenciales estatales. Descartados, por carecer de toda conexión con la regulación objeto de enjuiciamiento, los títulos recogidos en el artículo 149.1.16 y 25 CE, analizaremos, en primer lugar, si se incluye en la competencia exclusiva estatal para establecer el procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1.18 CE, tesis que sostiene el Abogado del Estado con apoyo en la doctrina recogida en nuestra STC 61/1997.

En la citada STC 61/1997, FJ 34.a), se analizó la constitucionalidad de la regla del artículo 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992 –recogida en idénticos términos, en el último inciso del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, no impugnado–, según la cual «no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística», procediendo a su encaje en el artículo 149.1.18 CE, sin otra indicación argumental que afirmar que dicha regulación «ha venido a recogerse en la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común». Esta regla implica, de acuerdo con la interpretación de legalidad ordinaria que ha realizado el Tribunal Supremo, que el silencio es positivo o negativo según que lo solicitado sea conforme o no con la ordenación urbanística o territorial y no puede reconducirse a la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

La previsión aquí analizada en nuestra STC 61/1997 puede considerarse como una regla general en la regulación del silencio administrativo que tiene su encaje natural en el título competencial del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE. Como indica la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 6, «forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia –con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5– el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación». Es, por ello, que tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos (como lo hacen, por ejemplo, los párrafos 2 y 3 del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en relación con la adquisición de facultades relativas al dominio público o al servicio público o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones), como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto –ordenación del territorio y urbanismo–, se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa (como, por ejemplo, en relación con el trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos



[STC 61/1997, FJ 25.c)], o el régimen del silencio en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes urbanísticos [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 B c)]).

Sin embargo, el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 contempla un supuesto diferente, ya que no viene a sustituir a la regla general de silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que no ha sido objeto de impugnación en este proceso, sino que introduce una regla especial: impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo. Y es, en estos casos, donde el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma, resulta más complejo.

Conforme a nuestra doctrina, la disciplina del silencio administrativo (STC 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, que enjuicia el régimen de silencio positivo para el otorgamiento de las licencias municipales necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones para el suministro de productos petrolíferos), se puede considerar «como una especialidad procedimental *ratione materiae*, vinculada al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate», que en el caso examinado encuentra su cobertura competencial en los artículos 149.1.13 y 25 CE. En el presente caso, de acuerdo con la doctrina expuesta en nuestra STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y las resoluciones allí citadas, hay que recordar, sobre la base de la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos *ratione materiae*, que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes al contrario, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. En consecuencia, al estar atribuida la competencia legislativa sobre el urbanismo a las Comunidades Autónomas, a éstas incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regla común del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y urbanismo se establece en el ya citado artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008. En conclusión, la regla especial prevista en el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE.

Procede, en consecuencia, analizar ahora los distintos procedimientos urbanísticos afectados para determinar si el Estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a la regulación del sentido negativo del silencio administrativo. Y para ello es preciso realizar dos consideraciones previas que, nos permitirán, abordar la cuestión de forma más clara.

a) El artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 disciplina el régimen del silencio administrativo con independencia, en la mayor parte de los supuestos, de la situación básica –rural o urbanizado– en la que se encuentre el suelo en el que se pretende llevar a cabo la actividad o uso urbanístico cuya autorización se solicita.

b) Desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la componente medioambiental, presente de forma más intensa, si cabe, en el suelo del medio rural. En este sentido, al analizar la constitucionalidad del artículo 10.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, se declaró que dicho precepto refleja «el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex artículo 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de



contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio y la ciudad, por lo que no se aprecia vulneración de las competencias autonómicas» [STC 141/2014, FJ 8 A)]. Reconocimiento que sigue presente en la legislación vigente cuando, en virtud del principio de desarrollo sostenible, se fija la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística [artículo 3.2 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana].

A la vista de las anteriores precisiones, se puede ahora abordar de forma sistemática el análisis de los supuestos previstos en el artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción –en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos–; y, por otra parte, la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación.

La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de los movimientos de tierra y explanaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, la exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.

El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por la misma razón, el apartado c) que se refiere a «la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes», con independencia de la situación del suelo, no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, solamente cuando la ubicación se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad también se llevará al fallo y también ha de aplicarse al artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

cve: BOE-A-2018-605
Verificable en <http://www.boe.es>



Por último, el apartado d) contempla también dos supuestos que exigen un pronunciamiento diferenciado. Por una parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, en la medida en que se realiza sobre suelos cuya finalidad es convertirse en ciudad, nos remite de nuevo a un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que ello deba suponer una preterición total de los valores ambientales. En consecuencia este inciso resulta inconstitucional, al carecer el Estado de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo. También lo es, por tanto, el mismo inciso del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por otra parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público tiene su encaje en la competencia estatal de procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1.18 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en lo que respecta a los artículos 5 y 13.2 b) de la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

2.º Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos:

a) Los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 4, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Declaración que se ha de extender a los apartados segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 29 y el artículo 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

b) El artículo 9.2; el segundo párrafo del artículo 10.1; artículo 10.2; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 10.5; letras a), b), c), d) y e) del artículo 11; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a); artículo 12.1 c); artículo 13.1; el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 13.2 a); artículo 13.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento» y el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 4.4; al artículo 9.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo



caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; el inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 9.4; letras a), b), c), d) y e) del artículo 22.5; el segundo párrafo del artículo 24.1; artículo 24.2; artículo 24.3; el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del artículo 24.6; el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 42.3 y el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

c) El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 11.4 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

3.º Son conformes a la Constitución el inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 9.8 b) y el artículo 9.8 c) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 23 de esta Sentencia.

Declaración de conformidad que se ha de extender al inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 11.4 b) y el artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5493-2013, y al que se adhiere el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

Conforme a lo previsto en el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la decisión del Tribunal, que comparto en la mayor parte de sus fundamentos y fallo, debo manifestar mi discrepancia con la anulación del inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente», contenido en el artículo 15.1 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.



El inciso de este precepto remite al artículo 16 por lo que su anulación habría exigido el examen del contenido de este último, que delimita el alcance de la remisión, en lugar de considerar acríticamente el sentido literal del referido inciso y aplicar a él, sin matización alguna, la discutible doctrina sentada en el fundamento jurídico 12 de la STC 61/1997.

Si hubiera hecho este análisis no habría podido sino concluir que, pese a la dicción de este último inciso del artículo 15.1 de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, el artículo 16 no tiene carácter supletorio.

En modo alguno puede considerarse de aplicación supletoria su artículo 16.1. En él se dice que «las asociaciones administrativas a que se refiere el artículo 15 tendrán personalidad jurídica propia y naturaleza administrativa, y se regirán por sus estatutos y por lo dispuesto en este artículo, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación de ordenación territorial y urbanística». Con independencia de estas reglas procedimentales específicas, dice el precepto, no en defecto de ellas. Las normas urbanísticas de las Comunidades Autónomas podrán desarrollar este precepto, como corresponde a la dinámica bases-legislación de desarrollo, pero no podrán negar personalidad jurídica a las asociaciones administrativas a las que el artículo 15.1 reconoce legitimación para participar en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y en las de regeneración y renovación urbanística, objeto de esa ley. Como tampoco podrán negar su relación de dependencia con la Administración urbanística actuante, ni ésta podrá encomendar la aprobación de sus estatutos a otra administración distinta, ni tampoco decidir que la adquisición de su personalidad jurídica se produzca en otro momento distinto al de aprobación de sus estatutos, como prescribe el inciso final de este mismo artículo 16.1.

Son normas básicas, que no limitan la capacidad de desarrollo por las Comunidades Autónomas, pero delimitan el marco en que ese desarrollo ha de producirse. No son prescripciones aplicables cuando ese desarrollo no exista, con carácter supletorio a esa legislación autonómica de desarrollo.

Tampoco el artículo 16.3 admite una regulación autonómica de aplicación preferente. Tal como impone el precepto, la disolución de las asociaciones referidas en ese artículo se producirá por el cumplimiento de los fines para que fueron creadas y no cabe una regulación autonómica distinta que no desnaturalice la razón de existir de esas asociaciones. Del mismo modo el control que supone que esa disolución requiera acuerdo de la Administración urbanística actuante no puede eliminarse por la legislación autonómica, ni sustituirse por el acuerdo de otra administración diferente. Son normas no supletorias sino de obligada observancia por la legislación de desarrollo, lo mismo que la contenida en el último inciso del precepto: no procederá en ningún caso la aprobación de la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones pendientes.

El artículo 16.2 contiene dos prescripciones distintas. Por un lado, dispone que los acuerdos de estas asociaciones podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante y esta disposición no es, evidentemente supletoria. Impone una norma de fiscalización de la actividad de estas asociaciones que no puede ser desconocida por la legislación autonómica. Por otro, impone la regla de que estas asociaciones adoptarán sus acuerdos por mayoría simple de cuotas de participación, aunque deja a salvo la posibilidad de que los estatutos u otras normas establezcan un quorum especial para determinados supuestos. No es dudoso que la regla de la mayoría se impone con carácter general y que los estatutos de las asociaciones pueden separarse de ella pero solo para supuestos determinados, por lo que no parece que se trate de una norma supletoria sino básica, que prevé en este punto un margen de desarrollo.

Los apartados primero y tercero delimitan el estatuto básico de unas asociaciones que están llamadas a desempeñar un importante papel en las complejas operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y, por ello, su conexión con el artículo 15 es patente.

También resulta claro que el apartado segundo es una norma directamente vinculada al reconocimiento que hace el artículo 15.1 de estas asociaciones como sujetos legitimados



para participar en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas que prevé la ley. Se enfrenta al supuesto, posible aunque infrecuente, de que ni en la legislación urbanística autonómica, ni en el instrumento de ordenación aplicable, ni en los estatutos de la asociación constituida, se haya previsto quórum alguno para adoptar sus acuerdos y trata de evitar los conflictos que por esta causa pudieran surgir y los obstáculos en la ejecución de estas actuaciones, cuya renovación es una de las finalidades de la ley.

La sentencia de la que discrepo no ha llevado a cabo este análisis pero implícitamente descarta que el artículo 16 contenga prescripciones vinculantes para la legislación de ordenación territorial y urbanística aprobada por las Comunidades Autónomas, razón por la que considera aplicable la doctrina de la SSTC 118/1996 y 61/1997.

En particular, descarta que en este caso sea aplicable la doctrina establecida en el fundamento jurídico 8 A) c) de la STC 141/2014, a propósito de las disposiciones transitorias de la Ley de suelo de 2007, por no tratarse aquí de «normas con vocación de vigencia temporal y con la estricta y limitada finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en el ejercicio de competencias del Estado», como sucedía con la disposición transitoria primera de esa ley, o de «una norma básica transitoria de complemento y garantía» de la eficacia de la norma básica principal, como calificó a la disposición transitoria cuarta de la Ley de suelo de 2007, la citada STC 141/2014 [FJ 8 D) d)].

Aun aceptando que todo el artículo 16 de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana tuviera naturaleza de derecho supletorio, en mi opinión, la doctrina sentada en el fundamento jurídico 8 de la STC 141/2014, hubiera debido conducir a declararlo perfectamente ajustado a la Constitución y, en consecuencia, a desestimar la impugnación relativa al último inciso del artículo 15.1 de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

Esta STC 141/2014 matizó la doctrina sentada por las sentencias de este Tribunal 118/1996 y 61/1997, en una línea de la que ahora nos separamos.

Las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta de la Ley de suelo, Ley 8/2007, de 28 de mayo, establecieron determinadas previsiones para los casos en que en el plazo de un año desde su entrada en vigor la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no hubiera aprobado otras distintas y la STC 141/2014 desestimó las impugnaciones deducidas contra ellas.

La Sentencia de la que discrepo considera que la doctrina de esa Sentencia 141/2014 no es aplicable porque «no se trata aquí de normas con vocación de vigencia temporal y con la estricta finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en el ejercicio de competencias del Estado», como sucedía en aquellas disposiciones transitorias. No comparto esta conclusión, como tampoco la afirmación que hace a continuación la Sentencia ahora aprobada de que «estamos ante un supuesto en el que el Estado se ha apoyado en la regla de supletoriedad del artículo 149.3 CE». Este precepto, según la disposición final decimonovena de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana tiene la misma habilitación competencial que el resto de la Ley (el artículo 149.1.13 y 23 CE) y en ella no se cita el artículo 149.3 CE porque su finalidad es garantizar la operatividad de la base establecida en el artículo 15.1 en cuanto al adecuado funcionamiento de las asociaciones administrativas constituidas por los sujetos legitimados para participar en la ejecución de estas actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbana. Es, como las disposiciones transitorias examinadas por la STC 141/2014, una norma instrumental de complemento y garantía de la norma principal establecida por el Estado.

Esta es la razón de decidir de la STC 141/2014, y no tanto que esta regulación instrumental se estableciera con carácter transitorio para el caso de que en el plazo de un año la legislación autonómica sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera una regulación distinta.

De las declaraciones de la STC 141/2014 no se desprende que la razón de decidir fuera, como se afirma en la Sentencia aprobada por la mayoría, que pese al evidente



carácter supletorio de la regulación contenida en esas disposiciones transitorias su constitucionalidad se salvara porque tenían una vocación de vigencia temporal.

En realidad todo el derecho que el Estado pudiera aprobar como derecho supletorio es un derecho con vocación de vigencia temporal, pues queda sujeto a la posibilidad de su desplazamiento por la legislación de las Comunidades Autónomas.

La razón de decidir fue que se trataba de normas instrumentales de complemento y garantía de la norma básica principal establecida por el Estado, y esta misma finalidad instrumental se aprecia en el artículo 16, en relación con lo dispuesto en el artículo 15.1, en su último inciso, que por eso debió ser considerado ajustado a la Constitución.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.–Ricardo Enríquez Sancho.–
Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.