

## DISPOSICIONS

### CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

#### **DICTAMEN 9/2013, de 8 d'agost, sobre la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridaó Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

#### DICTAMEN

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (BOE núm. 153, de 27 de juny de 2013).

#### ANTECEDENTS

1. El dia 10 de juliol de 2013 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 9 de juliol de 2013 (Reg. núm. 3327), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2. a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 9 de juliol de 2013, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre els articles 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 i les disposicions transitòria primera i finals dotzena, apartat cinc, i divuitena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (BOE núm. 153, de 27 de juny de 2013).

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 11 de juliol de 2013, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 8 d'agost de 2013.

#### FONAMENTS JURÍDICS

##### *Primer. L'objecte del Dictamen*

Com s'ha exposat en els antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita d'aquest Consell que es pronunciï sobre determinats preceptes de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (Llei 8/2013 o LRRRU, en endavant), amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat (art. 76.3 EAC).

CVE-DOGC-A-13280113-2013

La Llei objecte de dictamen se situa dins la tendència normativa recent d'impulsar la regulació de la rehabilitació, la regeneració i la renovació urbanes, que tradicionalment ha estat un àmbit poc desenvolupat del dret urbanístic en comparació amb tot allò que té a veure amb els processos d'urbanització i la producció de nova ciutat. En el context de la crisi econòmica i pel pes que hi té el sector immobiliari, el legislador estatal ha considerat que la rehabilitació dels habitatges i la regeneració i la renovació urbanes constitueixen una àrea d'activitat que pot propiciar la recuperació d'un sector econòmic, com és el de la construcció, especialment intensiu en termes d'ocupació.

Amb aquesta finalitat, en els últims anys, s'ha anat desplegant una normativa estatal específica en matèria de rehabilitació urbana mitjançant, d'una banda, els articles 107 a 111 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES) i, de l'altra, els articles 17 a 25 del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa (en endavant Reial decret llei 8/2011).

Cal assenyalar que determinats preceptes d'aquestes dues normes han estat objecte de dictamen per part d'aquest Consell en els DCGE 6/2011, de 20 de maig (en relació amb els art. 110.4 i 111.6 de la Llei 2/2011) i DCGE 8/2011, de 27 de setembre (en relació amb els art. 17.1.c, 18.1, 19.2, 21, 22 i 23, la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final primera.1). En ambdós casos, el Consell va considerar que els preceptes dictaminats vulneraven les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i d'habitatge.

El Govern de la Generalitat, d'acord amb la doctrina consultiva emesa, ha formulat els corresponents recursos d'inconstitucionalitat contra les dues normes legals, i que es troben a hores d'ara pendents de resolució (Recurs d'inconstitucionalitat núm. 6596-2011, respecte dels art. 101, apts. 1, 2, 3 i 4; 102; 110, apt. 4, i 111, apt. 6, i la disposició final primera, apt. 1, paràgrafs primer i últim, i l'apartat 2.b de la Llei 2/2011; i Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1886-2012, respecte dels art. 17.1.c, 18.1, 19.2, 21, 22 i 23, la disposició addicional tercera, les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final primera del Reial decret llei 8/2011).

La Llei 8/2013 objecte de dictamen substitueix precisament la regulació prevista en la LES i el Reial decret llei 8/2011, la qual deroga expressament, tal com ho disposen els apartats cinquè i sisè de la disposició derogatòria única, i estableix un marc normatiu sistemàtic i complet de les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.

La part articulada de la Llei 8/2013 és precedida d'un extens preàmbul en el qual s'exposen a bastament la finalitat, els objectius i el contingut de la Llei. D'acord amb aquest, la regulació s'emmarca en una doble necessitat. D'una banda, es pretén contribuir a la recuperació i la reactivació del sector de la construcció mitjançant la potenciació de les actuacions sobre el patrimoni immobiliari i l'edificació existent. I, de l'altra, s'assumeixen les exigències europees relatives a l'eficiència energètica dels edificis. En aquest sentit, i sempre segons el preàmbul, la Llei persegueix els objectius de potenciar la rehabilitació edificatòria i la regeneració i la renovació urbanes, eliminant les traves existents i creant mecanismes específics que la facin viable econòmicament; establir un marc normatiu idoni per fer possible la reconversió i reactivació del sector de la construcció, i, finalment, fomentar la qualitat, la sostenibilitat i la competitivitat en l'edificació i en el sòl per tal de donar compliment als objectius marcats per la normativa europea en matèria d'eficiència energètica i reducció d'emissions.

Els objectius anteriors són, en particular, els assenyalats per la Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig de 2010, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, i la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, per la qual es modifiquen les directives 2009/125/CE i 2010/30/UE, i per la qual es deroguen les directives 2004/8/CE i 2006/32/CE. A més, cal afegir-hi la Declaració de Toledo, aprovada el 22 de juny de 2010 pels ministres responsables de desenvolupament urbà dels 27 estats membres de la Unió Europea, d'acord amb la qual «la batalla principal de la sostenibilitat urbana s'ha de lliurar, precisament, en la consecució de la màxima ecoeficiència possible en els teixits urbans de la ciutat ja consolidada» (apt. 3, par. primer del preàmbul).

Des del punt de vista competencial, el preàmbul afirma que la norma constitueix legislació bàsica a l'empara del títol competencial de l'Estat reconegut a l'article 149.1.13 CE i «fixa, en conseqüència, un "denominador comú" de "caràcter nuclear" que deixa suficient marge a les comunitats autònomes per a l'exercici de les competències que els són pròpies». A aquest títol general, que es projecta sobre el contingut sencer de la Llei, s'hi afegeixen altres títols addicionals vinculats a diferents preceptes. Pel que interessa als efectes del dictamen, se citen els títols competencials reconeguts a l'article 149.1 CE en els seus subapartats 1, 8, 16, 18, 23, 25 i 30.

La Llei 8/2013 es compon d'un títol preliminar, dos títols, quatre disposicions addicionals, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria i vint disposicions finals. D'acord amb l'article 1, el seu objecte

CVE-DOGC-A-13280113-2013

consisteix a «regular les condicions bàsiques que garanteixin un desenvolupament sostenible, competitiu i eficient del medi urbà, mitjançant l'impuls i el foment de les actuacions que condueixin a la rehabilitació dels edificis i a la regeneració i renovació dels teixits urbans existents, quan siguin necessàries per assegurar als ciutadans una qualitat de vida adequada i l'efectivitat del seu dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat». L'article 2 estableix la definició de diferents conceptes emprats per la Llei i l'article 3 conté un ampli conjunt de finalitats comunes a què han de respondre les polítiques públiques per a un medi urbà més sostenible, eficient i competitiu.

Un cop hem ressenyat sumàriament els objectius de la norma, cal descriure breument els preceptes que haurem d'examinar, deixant per a un moment posterior l'explicitació de les raons, que, a criteri del Govern de la Generalitat, podrien incórrer en excés competencial, amb afectació de les competències de la Generalitat, i els motius que les fonamenten.

Seguint la sistemàtica de l'escrit de sol·licitud, els preceptes sol·licitats es poden dividir en tres blocs per raó del seu contingut: un primer bloc, relatiu a l'informe d'avaluació d'edificis (art. 4, 5 i 6 i disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU); un segon bloc, comprensiu d'un conjunt de preceptes que regulen diferents aspectes de les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (art. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 LRRRU), i, finalment, un tercer bloc referent a la regulació del règim de conformitat, aprovació o autorització dels actes d'edificació i ús del sòl i dels efectes del silenci administratiu (disposició final dotzena, apt. cinc, LRRRU, en la part que dona nova redacció als arts. 7 i 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny).

El títol I de la Llei 8/2013 regula l'informe d'avaluació dels edificis (art. 4, 5 i 6). D'acord amb l'article 4, els propietaris d'immobles ubicats en edificacions amb tipologia residencial d'habitatge col·lectiu podran ser requerits per l'administració competent perquè acreditin la situació de l'estat de conservació de l'edifici, el compliment de la normativa en matèria d'accessibilitat universal i el grau d'eficiència energètica. Aquest informe ha de contenir l'avaluació de l'estat de conservació i de les condicions bàsiques d'accessibilitat i la certificació de l'eficiència energètica de l'edifici, document que es regula específicament en el Reial decret 235/2013, de 5 d'abril, pel qual s'aprova el procediment bàsic per a la certificació de l'eficiència energètica dels edificis.

El precepte preveu que, quan d'acord amb la normativa autonòmica o municipal hi hagi un informe d'inspecció tècnica d'edificis que avalui l'estat de conservació i l'accessibilitat, es podrà complementar amb la certificació d'eficiència energètica i tindrà els mateixos efectes que l'informe regulat per la Llei objecte de dictamen. Així mateix, preveu que, quan l'informe d'inspecció tècnica reuneixi tots els elements requerits de conformitat amb la normativa autonòmica, podrà tenir els efectes derivats d'aquesta. En relació amb aquests dos aspectes, cal assenyalar que la disposició transitòria primera, apartat segon, preveu que «[a]mb l'objectiu d'evitar duplicitats entre l'informe i la inspecció tècnica d'edificis [...] l'informe resultant d'aquella s'ha d'integrar com a part de l'informe que regula aquesta Llei, i en tot cas aquest últim es considera produït quan el que ja s'ha dut a terme hagi tingut en compte exigències derivades de la normativa autonòmica o local iguals o més exigents que les que estableix aquesta Llei».

Així mateix, també es preveu que la periodicitat mínima de l'informe d'avaluació sigui de deu anys, tot i que les comunitats autònomes i els municipis poden preveure una periodicitat menor. L'incompliment del deure d'elaborar l'informe en temps i forma es considerarà una infracció urbanística, d'acord amb el que preveu la normativa urbanística aplicable. Una còpia de l'informe s'ha de remetre a l'organisme que determini la comunitat autònoma, a fi i efecte que aquesta informació s'incorpori a un registre integrat únic.

Com a mesura de coordinació administrativa, l'article 5 LRRRU estableix que els informes d'avaluació dels edificis nodreixin els censos de construccions, edificis, habitatges i locals necessitats de rehabilitació, als quals es refereix la disposició addicional primera. Finalment, l'article 6 regula els requisits de capacitació dels tècnics habilitats per emetre els esmentats informes.

El segon bloc de preceptes regula diferents elements de les actuacions sobre el medi urbà, a les quals es refereix el títol II. L'article 7 LRRRU defineix l'objecte d'aquestes actuacions, tot diferenciant entre les que suposen obres de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes, que afecten tant edificis com teixit urbà. L'article 8 estableix els subjectes obligats a efectuar les obres compreses en les actuacions sobre medi urbà, subjectes que s'afegeixen a aquells als quals la legislació d'ordenació territorial i urbanística atribueix aquesta obligació. L'article 9 regula la iniciativa per proposar l'ordenació de les actuacions de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes.

L'article 10 LRRRU estableix les regles bàsiques per a l'ordenació i l'execució de les actuacions. Es distingeix entre les actuacions sobre el medi urbà que impliquin la necessitat d'alterar l'ordenació urbanística vigent i les que no la impliquin. Quant a les primeres, s'hauran d'observar els tràmits oportuns per dur a terme la corresponent modificació en l'ordenació urbanística o, si la legislació aplicable ho preveu, determinats programes o instruments d'ordenació es podran aprovar pels procediments d'aprovació de les normes

CVE-DOGC-A-13280113-2013

reglamentàries, amb els mateixos efectes que tindrien els mateixos plans d'ordenació urbanística. D'altra banda, es preveu que sigui possible ocupar les superfícies d'espais lliures o de domini públic que resultin indispensables per a la instal·lació d'ascensors o altres elements, així com les superfícies comunes d'ús privatiu, com ara vestíbuls, replans, sobrecobertes, volades i porxos, quan no sigui viable tècnicament o econòmicament cap altra solució per garantir l'accessibilitat universal i sempre que s'asseguri la funcionalitat dels espais lliures i altres elements de domini públic. Aquesta mateixa regla s'haurà d'aplicar als espais que requereixin la realització d'obres que aconseguixin reduir com a mínim el 30% de la demanda energètica anual de calefacció o refrigeració de l'edifici. En ambdós casos, els instruments d'ordenació urbanística hauran de garantir l'aplicació d'aquesta regla.

L'article 11 LRRRU regula el contingut detallat de la memòria de viabilitat econòmica que ha de precedir l'ordenació i l'execució de les actuacions de rehabilitació i de regeneració i renovació urbana. L'article 12 preveu els efectes dels actes de delimitació espacial de l'àmbit d'actuació de rehabilitació de l'edificació i de regeneració i renovació urbanes. L'article 13 disposa que, en relació amb les formes d'execució, les administracions públiques puguin utilitzar totes les modalitats de gestió directa o indirecta admeses per la normativa vigent. Finalment, l'article 15 determina les facultats dels subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions sobre el medi urbà.

Quant al tercer bloc temàtic esmentat, el referent als actes d'edificació i ús del sòl, els apartats 7 i 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, que porta per rúbrica «Contingut del dret de propietat del sòl: deures i càrregues», d'acord amb la redacció donada per l'apartat cinc de la disposició final dotzena de la Llei 8/2013, estableixen, d'una banda, que qualsevol acte d'edificació requereix l'acte de conformitat, aprovació o autorització administrativa que sigui preceptiu, segons la legislació d'ordenació territorial i urbanística. De l'altra, preveuen que una sèrie d'actes que autoritzin determinades activitats hauran de ser expressos i se'ls aplicarà la regla del silenci administratiu negatiu.

Amb relació als preceptes detallats fins ara, l'escrit de sol·licitud formula determinats dubtes sobre la seva constitucionalitat i estatutarietat que recollim seguidament.

Amb referència a l'informe d'avaluació d'edificis, la sol·licitud parteix de la consideració que la inspecció tècnica d'edificis constitueix una tècnica administrativa de control del compliment de les condicions de conservació i d'accessibilitat universal dels edificis, que forma part de la competència d'urbanisme (art. 149.5. d EAC) i també de la matèria d'habitatge (art. 137.1. a EAC). D'acord amb això, els títols competencials invocats per l'Estat (art. 149.1.1 i .13 CE) no empararien la regulació d'aquest informe d'avaluació, que, en integrar en el seu contingut, específicament, l'avaluació de les condicions de conservació dels immobles i les d'accessibilitat universal de les persones dependents, comportaria un excés competencial, en el qual també incorren, per connexió, els articles 5 i 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU.

Quant als articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 LRRRU, la sol·licitud estima que ens trobem davant la regulació d'instruments d'intervenció sobre la ciutat consolidada que s'han d'incloure plenament en l'àmbit material de l'urbanisme i l'habitatge, competència exclusiva de la Generalitat (art. 137.1 i 149.5 EAC), sense que puguin prevaldre els títols competencials dels subapartats 1, 13, 23 i 25 de l'article 149.1 CE, invocats per l'Estat.

Finalment, pel que fa a l'acte exprés de conformitat i el silenci negatiu respecte de determinats actes d'edificació i ús del sòl que preveu l'article 9.7 i .8 de la Llei del sòl, en la nova redacció donada per la disposició final dotzena, apartat cinc, de la Llei 8/2013, s'afirma que es tracta de tècniques administratives l'elecció de les quals correspon al titular de la competència sobre el sector material en què es pretengui desenvolupar l'activitat. Per això, ambdues previsions no formen part del procediment administratiu comú sinó que s'inscriuen en uns procediments especials com ara l'àmbit urbanístic, agrícola o la protecció del patrimoni natural, la regulació dels quals correspon al titular de la competència substantiva, que és la Generalitat.

Per tal de donar resposta als dubtes plantejats en la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic segon tractarem principalment el marc competencial en matèria d'urbanisme i habitatge i la incidència que hi poden tenir alguns dels títols competencials al·legats per l'Estat. Seguidament, en el fonament jurídic tercer efectuarem l'anàlisi dels preceptes relatius a l'informe d'avaluació dels edificis, que englobarà els articles 4, 5 i 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU. En el fonament jurídic quart examinarem els preceptes referents a les actuacions sobre el medi urbà (art. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 LRRRU). I, finalment, en el fonament jurídic cinquè avaluarem l'acte de conformitat, aprovació o autorització dels actes d'edificació i el silenci negatiu continguts en la disposició final dotzena, apartat cinc, LRRRU.

Segon. *El marc competencial en matèria d'habitatge i urbanisme, i la possible incidència dels títols estatals*

Un cop delimitat l'objecte del Dictamen en el fonament jurídic anterior, examinarem els diversos títols estatals i autonòmics, en els quals són susceptibles de ser enquadrats els preceptes qüestionats, amb la finalitat de fixar el paràmetre constitucional i estatutari que els és aplicable.

CVE-DOGC-A-13280113-2013

1. La disposició final dinovena de la Llei dictaminada, en el seu apartat 1, declara que la totalitat de la Llei té caràcter de legislació bàsica sobre bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica, de conformitat amb el que preveu l'article 149.1.13 CE. Així mateix, l'apartat 2 de la mateixa disposició exposa que aquesta Llei, «addicionalment», es dicta a l'empara d'un ventall de competències exclusives de l'Estat, que es corresponen amb les clàusules competencials 1, 8, 16, 18, 23, 25 i 30 de l'article 149.1 CE. També n'afegeix d'altres, com són la 6, l'11, la 14 o la 20, però que no tractarem, atès que no afecten els preceptes objecte del present Dictamen. D'acord amb això, l'esmentat apartat 2 enumera els preceptes de forma agrupada, tot assignant a cadascun dels grups un nombre variable de títols competencials, però sense identificar a l'empara de quin d'aquests títols es dicta cada precepte concret i sense que, pel que ara ens ocupa i com més tard constatarem, hi hagi connexió aparent entre els títols al·legats.

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, tal com hem exposat en el fonament jurídic anterior, tot i que planteja separatament els dubtes constitucionals i estatutaris en relació amb tres blocs de matèries, relatius a l'informe d'avaluació dels edificis, a diferents aspectes de les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes i al règim de conformitat, d'aprovació o d'autorització dels actes d'edificació i ús del sòl i els efectes del silenci administratiu que, de fet, constitueixen el gruix de la Llei, considera principalment vulnerades en tots els casos, directament o indirecta, les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC) i habitatge (art. 137.1 EAC).

Davant d'aquesta pluralitat de competències al·legades, i com hem indicat de manera reiterada en anteriors pronunciaments d'aquest Consell, cal en primer lloc escatir quin és el títol competencial prevalent, operació que efectuarem tenint en compte tant la matèria i la finalitat de la norma objecte del nostre examen com el sentit o la finalitat dels títols competencials esmentats, de manera que la regla competencial específica ha de prevaldre per damunt de la més genèrica.

Com hem exposat en el fonament jurídic primer, segons es diu en el preàmbul (apt. III), la Llei 8/2013 té com a objectius primordials oferir un marc normatiu idoni per tal de potenciar la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes, i fomentar la qualitat, la sostenibilitat i la competitivitat, tant en l'edificació com en el sòl, tot apropant-se al marc normatiu europeu, sobretot en relació amb els objectius d'eficiència, estalvi energètic i lluita contra la pobresa energètica. Així, declara que la seva funció «consisteix bàsicament a omplir els buits legals existents», així com fer front a la modificació d'un conjunt de normativa actualment en vigor. En aquest sentit, si analitzem el contingut de la regulació de la Llei i els títols en què s'estructura, podem constatar, com s'ha dit anteriorment, que les matèries regulades es refereixen a actuacions sobre els edificis (títol I) i a actuacions sobre el medi urbà (títol II).

2. Per tant, atesos la finalitat i el contingut de la Llei dictaminada, *prima facie*, cal que fixem el cànon relatiu a les competències atribuïdes de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme, recollides en els articles 137.1 i 149.5 EAC, sens perjudici de l'enquadrament i l'examen més detallats dels preceptes concrets sol·licitats que durem a terme en els fonaments jurídics que segueixen. Quant a l'objecte de la Llei, que entrellaça ambdues matèries, tal com vàrem dir en el nostre Dictamen 8/2011, de 27 de setembre, l'urbanisme «se centra en l'ordenació dels nuclis de població, en l'organització territorial de les ciutats, mentre que la legislació sobre habitatge atén principalment a les condicions dels edificis com a habitacle o reducte d'habitació de les persones. Es tracta, doncs, de polítiques diferents però estretament lligades, de manera que la planificació i la programació urbanístiques han de ser coherents amb la planificació i la programació de l'habitatge perquè aquest depèn en gran mesura de la disponibilitat de sòl» (FJ 3.4).

A) Pel que fa al paràmetre competencial en matèria d'habitatge, aquest ha estat descrit a bastament en la nostra doctrina consultiva, a la qual ens remetem, i molt específicament en el DCGE 8/2011 (FJ 3). Sintèticament, però, cal recordar que es troba recollida com a competència exclusiva de la Generalitat en l'article 137.1 EAC, que inclou en tot cas i pel que ara interessa: «a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial», «f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges», «g) [...] la sostenibilitat aplicable als habitatges» i «h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació».

Com hem dit en l'esmentat DCGE 8/2011, l'ordenació d'aquesta competència:

«[E]s desplega en un conjunt de potestats que faciliten el reconeixement dels seus contorns. La doctrina i les mateixes normes permeten identificar també un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'execució, específicament de l'habitatge protegit, la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació, el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges.» (FJ 3.4)

Igualment, el Tribunal Constitucional, fent-se ressò de la STC 152/1988, de 20 de juliol, ha reiterat, recentment, que la competència autonòmica sobre aquesta matèria faculta la comunitat autònoma per

CVE-DOGC-A-13280113-2013

desenvolupar una política pròpia en aquest àmbit i que l'Estat no disposa d'una competència específica sobre habitatge, tot i que, com veurem més endavant, hi pot intervenir (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4).

B) Quant a la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme, també ha estat objecte dels nostres pronunciaments en diverses ocasions, als quals, de la mateixa manera que en el supòsit de l'habitatge, fem remissió (DCGE 6/2011, FJ 3, i 8/2011, FJ 2).

Com en el cas anterior, es tracta d'una competència exclusiva de la Generalitat en la qual l'Estat tampoc no disposa de títol competencial específic equivalent, de manera que, com a regla general, aquest darrer no pot intervenir en aquesta matèria, «tant pel que fa a la funció legislativa com a l'executiva, fins al punt que ni tan sols no pot dictar normes de naturalesa supletòria encaminades a integrar les hipotètiques llacunes que es puguin produir en la legislació autonòmica» (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2), com va declarar la coneguda STC 61/1997, de 20 de març.

L'exclusivitat d'aquesta titularitat està prevista en l'article 149.5 EAC, que incorpora un ampli ventall de facultats, entre les quals, als nostres efectes, podem destacar: «a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos», «d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i del subsòl» i «e) La protecció de la legalitat urbanística que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística».

Recentment, el Tribunal Constitucional, en la STC 170/2012, de 4 d'octubre, fent citació del fonament jurídic 6.ª de l'abans esmentada STC 61/1997, defineix el concepte de la matèria competencial «urbanisme» en els termes següents:

«[E]l 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 [...], 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, [...] no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.» (FJ 12)

En aquest mateix sentit, en el DCGE 6/2011, hem declarat que «és a les comunitats autònomes —en el cas que ens ocupa, a la Generalitat—, i no a l'Estat, a qui correspon fixar normativament les seves polítiques d'ordenació de la ciutat i, amb aquesta finalitat, fer ús de les tècniques i institucions jurídiques que es considerin més adients». I això anterior, sens perjudici que, tal com ha interpretat la doctrina constitucional, la «competència exclusiva en matèria urbanística estigui obligada a "coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material" (STC 61/1997, FJ 5)» (FJ 3).

3. Un cop establert que el conjunt de preceptes qüestionats de la Llei afecta de forma prevalent les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme, cal analitzar seguidament el títol competencial, l'article 149.1.13 CE, que el legislador estatal considera que l'habilita per dictar-la amb caràcter bàsic.

Així, tot i que l'article 1 de la Llei mateixa estableix, de manera expressa, el medi urbà com a objecte material de la seva regulació, l'apartat 1 de la disposició final dinovena LRRRU declara que aquesta Llei té caràcter bàsic a l'empara de l'article 149.1.13 CE. Aquest títol competencial ha estat invocat sovint per l'Estat en els darrers anys, la qual cosa ha generat una doctrina prolíxa per part d'aquest Consell sobre el seu abast i sobre la necessitat d'una interpretació restrictiva que n'eviti la *vis* expansiva (entre d'altres, DCGE 2/2009, de 3 de desembre, FJ 4; 16/2010, de 13 de juliol, FJ 3; 18/2010, de 19 de juliol, FJ 3; 2/2011, de 21 de març, FJ 2, i 4/2013, de 7 de maig, FJ 2).

Tanmateix, pel que ara interessa destacar, com ja hem assenyalat en el fonament jurídic primer, aquest Consell ja s'ha pronunciat sobre la projecció d'aquest títol competencial en relació amb un seguit de preceptes de dues normes legals que constitueixen l'antecedent immediat i el gruix de l'actual contingut de la Llei objecte del present Dictamen. Així, vàrem concloure que l'article 149.1.13 CE no habilitava l'Estat per dictar els articles 110.4 i 111.6 LES, i que tampoc no l'habilitava per dictar els articles 17.1.c, 18, 19.2, 21 i 22 del Reial decret 8/2011, de 27 de setembre (DCGE 6/2011 i 8/2011). Així mateix, en aquest punt, convé recordar que la Llei

CVE-DOGC-A-13280113-2013

8/2013 és el resultat de la refosa de diversos preceptes continguts en la Llei 2/2011, de 4 de març, i en el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, els quals ara es modifiquen i deroguen, i que el tipus de mesures regulades en ambdues normes, en substància, no ha variat, de manera que els criteris que en el seu moment vàrem considerar per concloure que no tenien empara en la competència estatal de l'article 149.1.13 CE es poden mantenir, per més que s'hagin agrupat en un únic cos normatiu.

A continuació, de manera sintètica i per tal de contribuir a establir el cànon de constitucionalitat que requereix el present Dictamen, exposarem la nostra doctrina consultiva sobre l'abast d'aquest títol competencial transversal, així com sobre la seva possible incidència en les dues competències de la Generalitat que resulten afectades per la Llei dictaminada, és a dir, l'habitatge i l'urbanisme.

A) Quant a la primera qüestió més general, s'ha constatat que aquest títol s'ha convertit en un dels exemples més típics del que es coneix com a «competència horitzontal» o «transversal», ja que és susceptible de ser projectat sobre diverses i variades matèries, sempre que presenti una incidència econòmica rellevant, i això «encara que incideixin en competències exclusives de les comunitats autònomes i les limitin». D'aquesta manera, en vista de la doctrina constitucional sobre aquest títol competencial estatal, des d'aquest Consell hem anat insistint en l'exigència que «la intervenció de l'Estat a l'empara d'aquest títol se sotmeti a un test o regla d'incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, de manera que només la normativa que reguli o ordeni l'activitat econòmica general pugui ser legítimament aprovada emparant-s'hi». Per tant, «s'ha de mantenir la regla que en els supòsits de concurrència entre aquest títol i un altre de més específic, normalment autonòmic, aquest últim ha de prevaldre sobre aquell, tret que l'objecte de la controvèrsia presenti l'exposada incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general» (DCGE 4/2013, FJ 2.1.B, fent referència al DCGE 2/2011, FJ 2.1).

Igualment, en el nostre Dictamen 11/2012, de 20 d'agost, vàrem posar en relleu «que l'actual conjuntura de crisi econòmica no pot actuar com a pretext per modificar o vulnerar el model de distribució de competències, entre els diferents poders polítics. Així, el títol de l'article 149.1.13 CE únicament és invocable vàlidament per part de l'Estat quan es compleixen els requisits i les condicions requerits per la doctrina, tant si ens trobem en un context d'especials dificultats econòmiques i financeres com si no. D'una altra manera, en moments complexos com els actuals, tota iniciativa legislativa es trobaria de manera automàtica i immediata en l'esmentada competència transversal, en detriment de l'ordre constitucional configurat per les normes atributives de la Constitució i l'Estatut» (FJ 2.6).

B) Quant a la qüestió més concreta de la incidència de l'article 149.1.13 CE en l'àmbit de la competència exclusiva autonòmica sobre habitatge, i com vàrem dir en el ja esmentat DCGE 8/2011 (FJ 3), la possible intervenció de l'Estat s'ha «centrat en les polítiques de promoció de l'habitatge, per la connexió entre el mercat immobiliari i l'economia». En concret, el Tribunal Constitucional ha admès la funció de foment del sector de l'habitatge, «dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2; 36/2012, de 15 de març, FJ 4, i 112/2013, de 9 de maig, FJ 3). Malgrat això, l'article 149.1.13 CE no l'habilita per fomentar qualsevol activitat en matèria d'habitatge, «regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica» (STC 152/1988, FJ 3), tenint en compte, així mateix, que aquesta competència estatal «no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, "se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico" (STC 112/1995)» (STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5).

C) Amb relació a la incidència que poden tenir les competències estatals en la competència exclusiva sobre urbanisme, el Tribunal Constitucional ha declarat que les més importants són tres: la propietat urbana (art. 149.1.1 CE), l'expropiació forçosa i la responsabilitat administrativa (art. 149.1.18 CE). Admet, però, la incidència puntual de l'article 149.1.13 CE, si bé aquesta només és legítima si la norma en qüestió supera el test abans exposat, és a dir, si respon efectivament i estricta a la direcció general de l'economia (STC 112/2013, esmentada, FJ 3). Així, ha afirmat també que quan l'Estat actua amb un títol tan genèric no pot continuar operant, llevat de qualificades excepcions, amb tots els instruments de què disposava amb anterioritat a la descentralització d'aquest, incidint continuament i diària en una matèria que resta àmpliament fora de la seva competència (STC 213/1994, de 14 de juliol, FJ 10). I en la ja citada STC 61/1997, que:

«[T]al inteligencia restrictiva del art. 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 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.» (FJ 36)

D'acord amb això anterior, la doctrina constitucional sosté que es tracta d'una competència de caràcter

CVE-DOGC-A-13280113-2013

exclusiu i que, per tant, les competències de l'Estat s'han de mantenir dins dels límits que li són propis, i rebutja que «la decisión estatal pretenda hacerse operativa mediante el recurso a figuras y técnicas propiamente urbanísticas, es decir, específicas de la ordenación urbana», ja que «[l]o vedado es, pues, la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias sino en el ámbito propio del urbanismo de competencia exclusiva autonómica y que no puede verse aquí desplazada» (STC 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 12).

Com vàrem dir en el nostre DCGE 6/2011 (FJ 3), «la doctrina establerta pel Tribunal en aquesta jurisprudència ha interpretat que la competència sobre urbanisme és, efectivament, exclusiva i no compartida, de tal manera que a l'Estat li està vedada la regulació del règim jurídic urbanístic. [...] el fet que l'Estat disposi d'alguns títols competencials d'aplicació transversal que li permeten condicionar la competència sobre la matèria d'urbanisme, com pot ser, entre d'altres, el cas que la LES [...] no transforma la competència en compartida. Altrament dit, l'eventual incidència que pugui tenir l'Estat mitjançant aquest últim títol i d'altres de caràcter horitzontal, en cap cas no pot traslladar la competència sobre l'urbanisme a la lògica del binomi bases-desenvolupament, pròpia de les competències compartides».

Un cop exposats aquests precedents, caldrà valorar amb més detall en els fonaments jurídics següents si la nova regulació duta a terme en la Llei, dels preceptes de la LES i del Reial decret Llei 8/2011 i la introducció d'alguns altres que hi tenen relació directa, legitima la invocació per part de l'Estat de l'article 149.1.13 CE.

4. A continuació, exposarem sintèticament el canó de constitucionalitat respecte dels altres títols que al·lega l'Estat i que eventualment podrien ser susceptibles d'incidir amb caràcter general en els preceptes qüestionats pel Govern. L'apartat 2 de la disposició final dinovena, com hem indicat abans, afegeix altres títols competencials estatals per donar suport a la regulació de la llei. Entre aquests, en aquest fonament jurídic tractarem la clàusula competencial 1 de l'article 149.1 CE, des de la perspectiva del seu caràcter transversal, i les clàusules 16 i 23, per descartar-les, atès que considerem que no són aplicables als preceptes objecte de dictamen. Abans, però, ni que sigui a tall de breu retret, cal deixar constància del caràcter inadequat de la tècnica emprada pel legislador estatal en aquesta llei, atès que, en contra de la doctrina constitucional consolidada, recorre a una invocació generalitzada i no individualitzada dels títols competencials en què empara la seva intervenció reguladora, circumstància que, a banda de no ser respectuosa amb la necessitat de precisar el presumpte títol específic en cada cas, fa difícil establir el vincle entre la competència habilitant i els preceptes que, pretesament, vol emparar.

A) L'article 149.1.1 CE ha estat també objecte de diversos pronunciaments d'aquest Consell, que ha avalat una interpretació restrictiva del seu ús, conforme a la delimitació del seu contingut que efectua la jurisprudència. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, recentment (STC 148/2012, de 5 de juliol, FJ 4) i basant-se en la cabdal STC 61/1997, relativa a l'àmbit urbanístic, ha recordat que aquest títol constitucional no atribueix a l'Estat «la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales (STC 61/1997, FJ 7.a)», sinó únicament «el establecimiento de las posiciones jurídicas fundamentales que tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes [...] inherentes a su función social (STC 61/1997, FJ 9.b)». Per tant, l'Estat, basant-se en la regulació essencial del dret a la propietat, no pot establir un règim jurídic complet de la matèria urbanística, «regulación acabada que corresponde, con el límite de las condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias (STC 61/1997, FJ 7.b)» (FJ 4).

Com vàrem dir en el DCGE 8/2011 (FJ 2), la citada STC 61/1997:

«[E]xpressa de forma més explícita que “las condiciones básicas” es refieren al “contingut primari del dret”, la qual cosa comporta la determinació de “las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas” o “ciertas premisas o presupuestos previos”. En tot cas, aquestes «condicions prèvies» han de ser aquelles que siguin imprescindibles per garantir una igualtat que “no puede consistir en una igualdad formal absoluta”. I encara afegeix que escau incloure dins les esmentades “condicions bàsiques” “aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas [*les condicions bàsiques*], tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho [...], los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho [...], los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho [...]”» (FJ 8)

Aquests criteris són els que haurem d'aplicar per determinar la legitimitat constitucional i estatutària de la invocació de l'article 149.1.1 CE que fa l'apartat 2 de la disposició final dinovena LRRRU.

En aquest sentit, podem partir de la premissa que, amb relació a la regulació de la inspecció tècnica d'edificis, objecte del DCGE 8/2011, el Consell va considerar que no es podia incloure en el contingut primari i fonamental del deure legal de conservació dels edificis per part dels propietaris (FJ 3).

I que, igualment, pel que fa a les actuacions de recuperació del medi urbà, també examinades en l'anterior



CVE-DOGC-A-13280113-2013

Dictamen, aquest Consell va afirmar que, tot i que poden afectar el dret del propietari de sòl urbà, «no constitueixen cap regulació del contingut primari d'un dret, ni la fixació de condicions prèvies, facultats elementals, límits essencials o prestacions bàsiques per al seu exercici a fi d'assegurar la igualtat absoluta de les condicions bàsiques» (FJ 2.4.A).

B) Finalment, ens resta fer una referència sintètica als títols competencials de l'article 149.1 CE, clàusules 16 i 23.

Quant al primer, sobre les bases i la coordinació general de la sanitat (art. 149.1.16 CE), i sens perjudici de les puntualitzacions que efectuarem en els fonaments jurídics corresponents, cal descartar, d'entrada, que pugui fonamentar la regulació dels preceptes del paràgraf 1 de la disposició final dinovena (apt. 2), que són objecte d'aquest Dictamen (art. 4, 8 i 15, i disposició transitòria primera LRRRU) i que pertanyen clarament al sector competencial de l'habitatge i de l'urbanisme, per més que es pugui arribar a produir una certa incidència en la preservació de les condicions de salubritat del medi urbà i dels edificis que s'hi troben.

Amb referència a la invocació de l'article 149.1.23 CE, la Llei declara que els objectius que pretén deriven tots de la Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, en la mesura que «persigue promover la eficiencia energética y atender a los desafíos provocados por el cambio climático». A més, fa referència als compromisos adquirits per al 2020 en el context de la Unió Europea en la lluita contra el canvi climàtic, que inclouen la intervenció sobre el parc d'habitatges existent (apts. III i IV de l'exposició de motius).

És cert, com dèiem en el DCGE 6/2013, de 8 de juliol (FJ 2), que la protecció del medi ambient, segons la jurisprudència constitucional, consisteix en «una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva», que es pot caracteritzar, així mateix, com «una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 7, i 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5). Però el fet que les actuacions regulades en la Llei dictaminada puguin tenir efectes sobre la qualitat i, en general, la millora del medi ambient en els nuclis urbans no és criteri suficient per encabir-les de manera específica en aquesta matèria competencial ja que, com s'ha demostrat a bastament, s'insereixen de forma prevalent, pel seu contingut i naturalesa, en els àmbits competencials d'urbanisme i habitatge. En conseqüència, als efectes d'aquest Dictamen, descartem la invocació per part del legislador estatal de la competència estatal de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, tal com acreditarem en efectuar l'anàlisi dels preceptes concrets objecte de dictamen.

Finalment, hem d'esmentar el títol competencial de l'article 149.1.25 CE, sens perjudici de les consideracions que efectuarem posteriorment en examinar els preceptes concrets. Respecte d'aquest hem de recordar que, de manera principal, es refereix materialment a les bases regulatòries de les diverses fonts energètiques, com ara les elèctriques, els hidrocarburs o la mineria (DCGE 2/2011, de 21 de març, FJ 3; 6/2011, de 20 de maig, FJ 2, i 3/2012, de 8 de febrer, FJ 2); i que la jurisprudència constitucional ha assenyalat en diverses ocasions la seva connexió, pel seu evident contingut econòmic, amb el títol genèric de l'article 149.1.13 CE (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 4). Com és sabut, en supòsits de concurrència de competències, ha de prevaldre amb caràcter general la més específica, sense descartar, però, que en determinats casos, com quan s'aborda la regulació o reorganització d'un sector estratègic en l'ordenació de l'economia general, com per exemple el petrolier, es pugui traslladar el seu enquadrament vers el citat títol competencial horitzontal de les bases de l'economia.

En el cas que ara ens ocupa i als efectes de la fixació del corresponent paràmetre constitucional, ens és suficient assenyalar que la Llei que estem examinant no conté una regulació d'un sector energètic, sens perjudici que algunes de les mesures previstes en el seu articulat puguin tenir una eventual incidència en l'estalvi d'energia. Ara bé, fins i tot situats en aquest darrer espai, ni el seu objecte, centrat en la mera activitat d'avaluació de l'eficiència energètica del parc d'habitatges, ni la seva potencial incidència de futur, indirecta i en cap cas immediata, no ens duen de manera prevalent al títol competencial de l'article 149.1.25 CE. Així doncs, a primera vista, podem descartar la seva incidència com a competència específica en els preceptes que hem d'examinar.

*Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles 4 a 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena, relatius a l'informe d'avaluació dels edificis*

1. La regulació de «l'informe d'avaluació dels edificis» es du a terme en el títol I, que comprèn els articles 4, 5 i 6, i en les disposicions transitòria primera i final divuitena de la Llei objecte de dictamen, que examinarem en conjunt i posteriorment amb més detall en discernir quins títols addicionals al de l'article 149.1.13 CE, dels que assenyala la disposició final dinovena de la mateixa Llei 8/2013 poden ser aplicables o no. En concret, l'esmentada disposició afegeix, pel que fa a l'article 4 i la disposició transitòria primera, els subapartats 1, 16,

CVE-DOGC-A-13280113-2013

18, 23 i 25; quant a l'article 5, els subapartats 8 i 18; i respecte de l'article 6 i la disposició final divuitena, el subapartat 30, tots de l'article 149.1 CE.

L'informe d'avaluació dels edificis substitueix l'anterior informe d'inspecció tècnica d'edificis previst en el Reial decret llei 8/2011, amb l'objectiu de superar «algunes de les seves insuficiències», entre les quals «la que la identificava plenament amb la inspecció tècnica d'edificis regulada per les comunitats autònomes i per alguns ajuntaments» (apt. V, par. primer del preàmbul de la Llei). Atès que, com hem dit, l'informe d'inspecció tècnica d'edificis ja va ser objecte de Dictamen d'aquest Consell 8/2011, la seva argumentació i conclusions seran objecte de referència obligatòria en aquest fonament jurídic en allò que pugui ser aplicable als preceptes que ara se sol·liciten.

Com a consideració prèvia podem dir que la regulació que du a terme la Llei dictaminada sobre l'informe d'avaluació dels edificis conté un règim més extens i detallat que el previst en el seu moment en el Reial decret llei 8/2011 per a la inspecció tècnica dels edificis, que ara es deroga. Així, l'informe d'avaluació dels edificis inclou l'informe pròpiament dit i el seu règim transitori, la coordinació administrativa, la finalitat de la qual és nodrir un cens de construccions necessitades de rehabilitació, i la capacitat facultativa per subscriure l'informe esmentat.

En la sol·licitud de Dictamen el Govern de la Generalitat posa de manifest que, tot i que la nova regulació estatal reconeix que la inspecció tècnica d'edificis tenia insuficiències, «en lloc de renunciar a regular-[la]», la substitueix «per un nou informe d'avaluació dels edificis que s'instaura en paral·lel a l'informe relatiu autonòmic sobre la inspecció tècnica d'edificis», amb un contingut més ampli, col·lidint així amb una competència d'urbanisme, concretament la de la intervenció administrativa en l'edificació, urbanització i ús del sòl (art. 149.5. d EAC), i també amb la competència en matèria d'habitatge, que inclou la inspecció i el control dels habitatges (art. 137.1. a EAC). I conclou dient que, en conseqüència, l'article 4, i per connexió, els articles 5 i 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena LRRRU incorren en un excés competencial.

Per situar els preceptes que examinem en el seu context normatiu, cal posar de manifest que la Generalitat, fent ús de la seva competència exclusiva, ha dictat una regulació completa en matèria de conservació i manteniment dels habitatges, entre la qual cal destacar, pel que interessa a efectes del Dictamen el Decret 187/2010, de 23 de novembre, sobre la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges.

D'aquesta manera, la Generalitat ja ha cobert l'espai normatiu que el legislador estatal ha ocupat ara amb la Llei que dictaminem i, concretament, amb el títol que analitzem. D'aquí, l'incís del segon paràgraf de l'apartat c del punt 2 de l'article 4 de la Llei dictaminada, que preveu: «[q]uan, de conformitat amb la normativa autonòmica o municipal, hi hagi un informe d'inspecció tècnica que ja permeti avaluar els aspectes que assenyalen les lletres a) i b) anteriors, es pot complementar amb la certificació esmentada a la lletra c), i té els mateixos efectes que l'informe que regula aquesta Llei. Així mateix, quan contingui tots els elements requerits de conformitat amb aquella normativa, pot tenir els efectes derivats d'aquesta, tant pel que fa a la possible exigència de la rectificació de les deficiències observades com pel que fa a la possible realització d'aquestes en substitució i a càrrec dels obligats, amb independència de l'aplicació de les mesures disciplinàries i sancionadores que siguin procedents, de conformitat amb el que estableix la legislació urbanística aplicable».

D'altra banda, pel que en aquest moment interessa, cal tornar a fer menció de la Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig, relativa a l'eficiència energètica dels edificis, que va incorporar la consideració d'aquesta valoració als edificis existents i que va ser transposada parcialment pel Reial decret 235/2013, de 5 d'abril, pel qual s'aprova el procediment bàsic per a la certificació de l'eficiència energètica dels edificis, que constitueix la regulació bàsica en la matèria, a la qual, com veurem, es remet l'article 4 de la Llei dictaminada quan, en regular l'informe d'avaluació dels edificis, preveu la incorporació de la certificació.

Abans d'entrar en l'anàlisi dels preceptes concrets, i per tal d'efectuar el seu enquadrament competencial, cal reiterar els criteris assenyalats en el fonament jurídic segon i fer palès que la matèria regulada per aquests preceptes se situa concretament en l'àmbit de l'habitatge, sobre el qual la Generalitat disposa de competències exclusives d'acord amb l'article 137.1 EAC. En aquest sentit, com sigui que l'informe d'avaluació dels edificis és —com veurem més endavant en interpretar l'articulat— integrador de l'informe relatiu a la inspecció tècnica dels edificis, no hem d'afegir res més al que ja ha estimat aquest Consell respecte d'aquest informe i, per tant, reprenent el que vàrem exposar en el DCGE 8/2011 (FJ 3), l'informe d'avaluació es pot considerar una tècnica per facilitar el compliment del deure de conservació que tenen els propietaris a través de la col·laboració entre els particulars interessats i l'Administració pública i com a instrument de manteniment de la qualitat dels edificis.

En canvi, sí que convé explicar des d'un punt de vista estrictament tècnic que la nova certificació d'eficiència energètica, exigida avui com a part de l'informe d'avaluació «de caràcter orientatiu» i «per raons de doble racionalitat i sinergia» (apt. V, tercer paràgraf del preàmbul), en funció de l'antiguitat dels edificis i també quan es produeixen les transmissions de titularitat dominical o contractació arrendatària, configura un

CVE-DOGC-A-13280113-2013

document en el qual s'ha d'acreditar el nivell d'aïllament tèrmic de cadascun dels habitatges i locals individualitzats, i als efectes del menor consum energètic i condicionament de temperatura i confort. Aquesta nova previsió respecte de la inspecció tècnica no fa variar, però, l'enquadrament competencial de l'informe d'avaluació en la matèria d'habitatge, ja que l'assoliment de les condicions per a un ús eficient de les energies forma part del concepte de sostenibilitat tal com està definit a l'article 3.º de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, i, aquest, a la vegada, es troba íntimament lligat a la qualitat de l'edificació (en el cas que ens ocupa, al seu manteniment).

Reprement el que hem dit en el fonament jurídic precedent, cal recordar que l'abast de la competència exclusiva de la Generalitat sobre habitatge de l'article 137.1 EAC comprèn, pel que ara interessa:

«a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial»; f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges»; g) «[...] la sostenibilitat aplicable als habitatges», i «h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.»

Partint d'aquest article, seguidament analitzarem de manera singularitzada els preceptes objecte de dictamen i els títols competencials estatals que s'invoquen en la Llei 8/2013, per fonamentar-los i determinar si algun d'aquests pot legitimar la regulació que s'ha dut a terme. Prèviament, però, cal que ens pronunciem sobre l'abast del títol competencial de l'article 149.1.13 CE, que l'Estat al·lega per fonamentar tota la regulació duta a terme en la Llei 8/2013, i per tant també per tots els preceptes que ara examinem.

En concret, pel que fa a l'article 149.1.13 CE com a títol habilitant per a la regulació de l'informe d'avaluació, i remetent-nos al que hem dit en el fonament jurídic anterior respecte de la incidència d'aquest títol sobre la competència en matèria d'habitatge, cal afegir que, en el DCGE 8/2011, vàrem rebutjar que la regulació de la inspecció tècnica dels habitatges efectuada pels articles 21 i 22 del Reial decret Llei 8/2011 es pogués emparar en l'article 149.1.13 CE, ja que aquesta regulació «no pretén canalitzar fons estatals per a la promoció de l'habitatge ni regular directament aquesta promoció sinó, com hem dit, establir una mesura que garanteixi la qualitat del parc d'habitatges de caràcter residencial», que no constitueix cap norma d'ordenació d'una activitat econòmica concreta (FJ 3.3).

La doctrina establerta en aquell moment és aplicable també a la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis que ara ens ocupa ja que, com la mateixa Llei dictaminada reconeix, aquest es configura com un instrument que «atorga la uniformitat necessària als continguts que s'entenen necessaris per assegurar el compliment dels objectius» de qualitat i sostenibilitat del parc edificat (apt. V, par. primer del preàmbul). Això anterior, com ja vàrem dir en el Dictamen 8/2011 esmentat, s'allunya dels objectius de promoció, impuls, planificació o regulació del conjunt de l'economia o d'un sector econòmic, per la qual cosa no pot trobar empara en l'article 149.1.13 CE.

2. L'article 4 de la Llei 8/2013, rubricat «L'informe d'avaluació dels edificis», constitueix el punt central de la regulació, en preveure el contingut i l'abast de l'informe. Aquest article, en l'apartat 1, es refereix únicament a la tipologia residencial d'habitatge col·lectiu —que, d'acord amb l'article 2 LRRRU, és aquell que està compost per més d'un habitatge o, amb caràcter assimilat a aquest, els hotels o residències—, els quals hauran d'acreditar (apt. 2) l'estat de conservació de l'edifici, l'accessibilitat universal i el grau d'eficiència energètica, així com fer constar la seva referència en el cadastre. L'informe exigeix detall sobre l'estat de conservació, l'accessibilitat universal —precisant si l'immoble és apte o no per satisfer-la— i la certificació d'eficiència energètica. La norma estableix que en el supòsit que les comunitats autònomes hagin regulat ja l'informe d'inspecció tècnica, aquest es pugui complementar amb la certificació d'eficiència energètica. L'apartat 3 precisa que l'informe d'avaluació —també el podríem definir com l'informe de l'estat patològic de l'edifici en què s'exposen mancances i reparacions que cal fer per al manteniment del mateix edifici— s'estén a tots els locals i habitatges dels edificis, quan el sol·licita la comunitat o agrupació de comunitats de propietaris. L'apartat 4 assenyala una periodicitat mínima de deu anys, però accepta que les comunitats autònomes i els ajuntaments estableixin un període més reduït. L'apartat 5 tipifica l'incompliment del deure d'obtenir aquest informe, en temps i forma, com a infracció urbanística, i l'apartat 6 obliga els propietaris dels edificis a remetre una còpia de l'informe al registre únic integrat determinat prèviament per la comunitat autònoma.

Com sigui que la disposició transitòria primera va íntimament lligada a l'informe d'avaluació dels edificis, també l'hem de tractar a continuació. Aquesta disposició, la rúbrica de la qual és «Calendari per a l'elaboració de l'informe d'avaluació dels edificis», té un apartat 1 que fixa el calendari sens perjudici que les comunitats autònomes aprovin una regulació més exigent, com també sens perjudici del que disposin les corresponents ordenances municipals. I assenyala tres supòsits a tenir en compte: el primer pel que fa a l'habitatge col·lectiu construït fa més de 50 anys, que estableix un termini de cinc anys per fer l'informe; el segon supòsit fa referència a aquells propietaris que duguin a terme les obres de conservació, accessibilitat universal o eficiència energètica i pretenguin acollir-se a ajuts públics, de manera que, en aquest cas, hauran d'obtenir l'informe abans d'iniciar el tràmit de sol·licitud d'ajuts; el tercer supòsit es refereix a la resta d'edificis que s'inclouran en el que determina la normativa autonòmica o municipal. I finalitza amb l'apartat 2, en què diu

CVE-DOGC-A-13280113-2013

que, a fi d'evitar duplicitats, l'informe que resulti de la inspecció tècnica de l'edifici s'haurà d'integrar en l'informe d'avaluació dels edificis.

Arribats a aquest punt, en vista del contingut de l'article 4 i la disposició transitòria primera, s'escau recordar que aquests preceptes s'han dictat a l'empara dels títols competencials addicionals de l'article 149.1 CE i que són els continguts en els subapartats 1 (igualtat en l'exercici de drets), 16 (bases i coordinació general de la sanitat), 18 (règim jurídic de les administracions públiques), 23 (legislació bàsica sobre protecció del medi ambient) i 25 (bases del règim miner i energètic).

La posició adoptada per aquest Consell respecte dels títols addicionals esmentats i, si escau, la jurisprudència constitucional, queda reflectida a continuació.

Quant al títol addicional del subapartat 1 de l'article 149.1 CE (Condicions bàsiques d'igualtat), ja hem exposat en el fonament jurídic segon el seu abast que, d'acord amb la doctrina constitucional, no s'inscriu en la lògica bases-desenvolupament, i que identifica les condicions bàsiques dels drets amb el seu contingut primari, per la qual cosa no ens hi estendrem aquí. En canvi, sí que podem remarcar, en aquest punt, el raonament emprat pel Consell en el Dictamen 8/2011, amb relació a la regulació de la inspecció tècnica d'edificis, quan va sostenir que l'Estat podia establir el deure legal de conservació dels edificis, perquè aquest derivava de la funció social de la propietat, però, en canvi, no podia introduir la inspecció tècnica dels edificis perquè es tractava d'una forma de control que no mantenia una relació directa i immediata amb el dret de propietat, i constituïa una garantia administrativa, entre altres de possibles. (FJ 3.5)

Així doncs, per al cas que ens ocupa, hem de reiterar la conclusió a la qual vàrem arribar en el Dictamen 8/2011 tantes vegades esmentat en el sentit que, tot i que l'Estat pot establir el deure legal de conservació dels edificis, no pot introduir un mecanisme com l'informe d'avaluació, que constitueix una fórmula d'intervenció administrativa a través del control de la qualitat dels habitatges, que no manté una relació directa i immediata amb el dret de propietat i que correspon a l'Administració que té la competència en matèria d'habitatge. En conseqüència, la regulació de l'informe d'avaluació previst a l'article 4 i la disposició transitòria primera no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

Pel que fa al subapartat 16 de l'article 149.1 CE, en matèria de bases i coordinació de la sanitat, corroborant el que ja avançàvem en el fonament jurídic segon, la regulació establerta en el precepte i la disposició transitòria dictaminada, per més que pugui tenir una certa incidència en la preservació de les condicions de salubritat dels edificis lligada a l'exigència de l'avaluació del seu estat de conservació, no pot desplaçar el títol competencial prevalent d'habitatge. Més encara quan, d'acord amb la STC 98/2004, de 25 de maig, la competència prevista a l'article 149.1.16 CE s'adreça a «asegurar —como se ha dicho— el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadanos» (FJ 7).

És clar, per tant, que l'objectiu del precepte constitucional és radicalment diferent al contingut i a la finalitat de la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis, per la qual cosa entenem que els preceptes examinats no hi poden trobar empara.

Amb referència al subapartat 18 de l'article 149.1 CE, en matèria de règim jurídic de les administracions públiques, l'article 4 i la disposició transitòria primera que ara ens ocupen, pel seu contingut i finalitat tampoc no mantenen relació amb aquest títol competencial, ja que la regulació de l'informe d'avaluació no es pot considerar incardinable en els principis i les regles bàsiques dels aspectes organitzatius i de funcionament de les administracions públiques, ni es pot considerar enquadrable en la competència sobre el procediment administratiu comú perquè no constitueix un principi o regla que hagi d'estar present en tota actuació administrativa, en el sentit que exposarem amb més detall en el fonament jurídic cinquè, al qual ens remetem, sinó que, com hem dit a bastament, constitueix un instrument de control en relació amb la qualitat dels edificis que deriva de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge.

Quant al subapartat 23 de l'article 149.1 CE, en matèria de legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, és evident que la invocació que es fa en el preàmbul al canvi climàtic i a les emissions de CO<sub>2</sub>, emmarcada en els objectius descrits a la normativa europea; així com la referència explícita de la norma al grau d'eficiència energètica (art. 4.1 LRRRU); com també la mateixa exigència legal de la certificació sobre aquesta, dins de l'informe d'avaluació dels edificis (art. 4.2.c i disposició transitòria primera.2 LRRRU), posen en relleu unes connexions de distinta intensitat amb la matèria de medi ambient, de més a menys, en tant que la finalitat darrera d'aquestes previsions normatives és millorar l'entorn, tot intentant limitar l'emissió de gasos d'efecte d'hivernacle, mitjançant l'acreditació de l'eficiència energètica de les edificacions, amb la intenció que d'aquest coneixement en resultin unes actuacions futures que redundin en una millora.

Tanmateix, aquestes relacions mencionades, que pretenen protegir mediatament el medi ambient, no són suficients per substituir el lligam prevalent dels preceptes qüestionats amb la matèria de l'habitatge, prevista a l'article 137.1 EAC, objecte prioritari dels preceptes suara dictaminats.

CVE-DOGC-A-13280113-2013

A més a més, la mateixa disposició transitòria primera.1 LRRRU, que dictaminem, ressalta que l'obligació de disposar de l'esmentat informe d'avaluació té la pretensió «de garantir la qualitat i sostenibilitat del parc edificat», obviant la qüestió ambiental de forma directa i, per contra, ubicant el precepte en l'àmbit de l'habitatge (art. 137.1 EAC).

Finalment, pel que fa al subapartat 25 de l'article 149.1 CE, que estableix la competència exclusiva de l'Estat sobre les bases del règim energètic, malgrat la connexió aparent de la certificació d'eficiència energètica amb la matèria d'energia, hem de reprendre el que ja hem dit en el fonament jurídic segon sobre l'abast d'aquesta competència en el sentit que es projecta sobre les fonts o els sectors energètics concrets i comprèn diverses activitats, des de la producció al transport, o també, en alguns casos, la distribució o l'emmagatzematge de l'energia. Aquests supòsits, com es pot comprovar, queden molt lluny del sentit i la finalitat de l'informe d'avaluació dels edificis que ara ens ocupa. Més encara, si tenim en compte que en la Llei dictaminada no s'està fent una regulació de l'esmentada certificació sinó que, simplement, s'està preveient la seva inclusió com a apartat de l'informe d'avaluació, la qual cosa entenem que no troba empara en l'article 149.1.25 CE ni menys encara dóna habilitació al legislador estatal per dur a terme la regulació de l'informe.

D'acord amb el tot el que hem exposat, es constata que en cap cas s'aprecia una concurrència dels títols competencials estatals al·legats que condueixi a un desplaçament del títol competencial prevalent d'habitatge.

Per tant, en conclusió, l'article 4 i la disposició transitòria primera vulneren les competències de la Generalitat establertes a l'article 137.1 EAC i no troben empara en els títols enumerats en la disposició final dinovena de la Llei dictaminada.

3. L'article 5, amb la rúbrica «Coordinació administrativa», fa una referència a la utilitat dels informes d'avaluació dels edificis com a base documental i de dades per nodrir el censos de construccions, edificis, habitatges i locals objecte de rehabilitació. En vista de la seva dicció literal, aquest precepte no organitza ni crea cap registre, ans al contrari, preveu únicament la utilitat afegida dels informes a efectes estadístics i de base de dades. En aquest sentit, la disposició addicional primera a la qual es remet assenyala que l'Administració general de l'Estat «en col·laboració amb les comunitats autònomes i els ens locals» definirà i promourà l'aplicació dels criteris i principis bàsics que possibilitin un sistema informatiu general i integrat.

La disposició final dinovena LRRRU declara aplicables dos títols competencials addicionals, que són els previstos en els apartats 8 i 18 de l'article 149.1 CE. Quant al subapartat 8, no veiem justificada la raó per a la seva invocació, atesa la nul·la connexió entre el precepte examinat i la matèria «legislació civil». A més, malgrat la referència que es fa als censos de construccions, edificis, habitatges i locals que necessitin rehabilitació, ja hem dit que, en cap cas, s'efectua la seva regulació per la qual cosa no tindria aplicació la clàusula sobre l'«ordenació de registres» que preveu el precepte constitucional examinat. Ultra això, l'article dictaminat conté la referència a uns registres que tenen per objectiu contribuir a l'activitat administrativa però les dades dels quals no produeixen efectes jurídics substantius, per la qual cosa entenem que no són incardinables en el concepte de registre contingut en l'article 149.1.8 CE. Pel que fa al subapartat 18 de l'article 149.1 CE, cal reprendre l'afirmació que hem efectuat en el sentit que tampoc no és aplicable a la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis ni als efectes que se'n derivin, per les mateixes raons que hem exposat en analitzar l'article 4 i la disposició transitòria primera.

D'acord amb el contingut i la finalitat de l'article 5 que hem descrit, aquest precepte regula un aspecte relatiu a la implementació de l'informe, en tant que li atorga la funció de nodrir, estadísticament i a efectes informatius, els censos de construccions, edificis, habitatges i locals que requereixen rehabilitació previstos a la disposició addicional primera de la mateixa Llei.

Per tant, en la mesura que l'Estat no té competències per regular l'informe esmentat, tampoc no en té per efectuar una previsió de coordinació com la que ara es dictamina. En conseqüència, l'article 5 no troba empara en les competències de l'Estat ex article 149.1.8, .13 i .18 CE i vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC. Això anterior, però, és sens perjudici que la Generalitat, en l'exercici de la seva competència, estigui subjecta al deure general de comunicació de la informació, d'acord amb el principi general d'informació entre administracions públiques.

4. L'article 6 LRRRU, intitulat «Capacitació per a l'informe d'avaluació dels edificis», ha de ser examinat juntament amb la disposició final divuitena, «Qualificacions requerides per a subscriure els informes d'avaluació dels edificis». Aquest article 6 regula de forma genèrica qui pot subscriure l'informe i ho fa habilitant els tècnics facultatius competents segons el que disposa la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, com també els que hagin acreditat la qualificació necessària, la qual haurà de ser regulada per una ordre ministerial d'indústria, energia i turisme, a la qual es refereix la disposició final divuitena de la Llei dictaminada.

Els preceptes que s'analitzen, en la mesura que tenen per objecte i finalitat establir les capacitacions i qualificacions per a l'elaboració dels informes d'avaluació, tenen un caràcter accessori respecte d'aquests, per la qual cosa, atès que l'Estat no està habilitat per regular l'informe d'avaluació esmentat, tampoc no pot regular

CVE-DOGC-A-13280113-2013

qui està capacitat per elaborar-lo ni com s'ha d'acreditar aquesta capacitat, la qual cosa fa innecessari que ens estenguem en la consideració del títol competencial de l'article 149.1.30 CE al·legat en la disposició final dinovena. No obstant això, ens cal diferenciar entre requisits de titulació i les qualificacions professionals que escauen per desenvolupar l'activitat d'informar sobre l'estat dels edificis. Així, en allò que es refereix a les condicions requerides per a l'obtenció dels títols professionals, l'Estat té la competència exclusiva per regular-ne les condicions d'obtenció, expedició i homologació (ex art. 149.1.30 CE); per contra, és a la Generalitat a qui correspon, d'acord amb l'article 125.4.a EAC, la competència exclusiva —respectant els articles 36 i 139 CE— sobre l'exercici de les professions titulades, que inclou —com és en aquest cas— la determinació de les qualificacions habilitants que són requerides per subscriure els informes d'avaluació dels edificis, en el marc de les seves competències en matèria d'habitatge.

En conclusió, d'acord amb el que hem exposat, l'article 6 i la disposició final divuitena de la Llei 8/2013 no troben empara en les competències de l'Estat de l'article 149.1.13 i .30 CE i vulnereu les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC.

*Quart. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles 7 a 13 i 15, relatius a les actuacions sobre el medi urbà*

1. En aquest fonament jurídic examinarem el segon bloc del títol II LRRRU, «Les actuacions sobre el medi urbà», que conté tres capítols: el capítol I, «Actuacions i subjectes obligats»; el capítol II, «Ordenació i gestió», i el capítol III, «Fórmules de cooperació i coordinació per participar en l'execució».

Abans d'avançar més, és convenient que ens referim a la fonamentació que efectua el legislador en el preàmbul. Aquest assenyala que aquest títol II regula les actuacions sobre el medi urbà, des de la rehabilitació edificatòria fins a la regeneració i renovació urbanes, identificant subjectes legitimats i oferint nous instruments que contribuiran a facilitar la gestió i la cooperació administrativa. El preàmbul apunta la necessitat de disposar d'un finançament més accessible i destaca, en aquest àmbit, la idoneïtat dels convenis entre administracions públiques actuants, propietaris i altres subjectes que participin en l'execució, fixant ja el tipus de contracte o col·laboració, és a dir, la cessió, la permuta, l'arrendament, els consorcis i les societats d'economia mixta. Finalment, acaba dient que la col·laboració i la cooperació econòmica per part de l'Administració general de l'Estat està condicionada al fet que les actuacions sobre el medi urbà prioritzin les actuacions de conservació, rehabilitació edificatòria i regeneració i renovació urbanes, d'acord amb els corresponents plans estatals.

De l'examen d'aquest preàmbul se'n pot deduir que, per fomentar una política de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes el legislador ha dut a terme —sense dir-ho— una refosa de lleis, reglaments i ordenances ja existents, justificant-la des del punt de vista econòmic i d'estalvi energètic i que no roman únicament en l'habitatge sinó que, com una novetat, inclou l'entorn urbà, el carrer, el barri, el municipi, en definitiva, el planejament.

La Llei 8/2013 dictaminada recau sobre un àmbit en el qual la Generalitat molt primerencament ha actuat normativament en l'exercici de la seva competència exclusiva, mostra del qual és la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa o la Llei 2/2004, de 4 de juny, i el Decret 396/2004, de 7 de setembre, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen d'una atenció especial.

Ni que sigui breument perquè amb detall ja ho farem en examinar l'article 7 LRRRU, hem de dir que les actuacions sobre el medi urbà són *per se* una actuació urbanística, i la consideració de «caràcter integrat» quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques no enerva a parer nostre la conceptuació urbanística. I més quan el legislador no concreta quines són aquestes mesures socials, ambientals o econòmiques, com si l'urbanisme no fos fins i tot un conjunt de totes aquestes, si més no com a ciència i tècnica del disseny i la construcció i l'ordenació de nuclis urbans relacionats amb les necessitats individuals o socials, tant en els serveis com també pel que fa al concepte estètic.

D'acord amb la disposició final dinovena, aquest títol II té el caràcter de legislació bàsica sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). Així mateix, als articles 7, 9, 10 i 13 LRRRU no se'ls addicionen altres títols competencials; mentre que als articles 8 i 15 LRRRU s'afegeix l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE; i als articles 11 i 12 LRRRU se'ls suma l'article 149.1.8 i .18 CE.

Per al Govern de la Generalitat és manifest que els articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 LRRRU reproduïxen pràcticament les mateixes lesions competencials contingudes en la LES i en el Reial decret Llei 8/2011, i que van determinar que el Govern de la Generalitat interposés sengles recursos d'inconstitucionalitat. I diu que aquesta llei ha creat uns instruments d'intervenció sobre la ciutat consolidada i el parc immobiliari per dur a terme actuacions d'execució d'obres, tant sobre els edificis com sobre les infraestructures urbanes, que recauen plenament en l'àmbit material de l'urbanisme i l'habitatge de competència exclusiva de la Generalitat, i

CVE-DOGC-A-13280113-2013

que en la mesura que regulen determinats aspectes civils, també podrien afectar la competència que l'article 129 EAC li atribueix en matèria de dret civil. Conclou precisant que els articles esmentats a l'inici d'aquest paràgraf incorren en excés competencial i vulneren les competències que els articles 137.1 i 149.5 EAC atorguen a la Generalitat de Catalunya en matèria d'habitatge i urbanisme, respectivament.

Per la nostra banda, cal recordar, com hem fet en el fonament jurídic tercer, que alguns preceptes de la Llei 8/2013 o una part d'aquests han estat prèviament dictaminats per aquest Consell, de manera que, quan sigui el cas, farem referència als pronunciaments dels nostres dictàmens 6/2011 i 8/2011. Als efectes que ara interessin, constitueix una premissa de partida el que vàrem afirmar en els dictàmens esmentats sobre la invocació de l'article 149.1.13 CE per regular les actuacions de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes previstes en els articles 110.4 i 11.6 LES i 17.1.c, 18.1 i 19.2 RD 8/2011, en el sentit que són instruments clarament urbanístics que es projecten sobre el nucli urbà o ciutat. Per tant —vàrem dir—, és innegable que, «com gairebé tota activitat de caràcter col·lectiu, la regeneració d'àmbits urbans que siguin vulnerables, obsolets o degradats, forçosament ha de presentar transcendència econòmica (per exemple, en el sector de la construcció i, lògicament, en el laboral)» (DCGE 8/2011, FJ 2.4.A). Però, més enllà d'aquests potencials efectes econòmics, les mesures que s'adopten en aquests preceptes disten molt, per si mateixes, de constituir mesures substantives i específiques de la planificació econòmica en sentit ampli i amb abast general.

Fixat el punt de partida de l'anàlisi, a continuació procedirem a l'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles concrets.

2. L'article 7 LRRRU, «Objecte de les actuacions» (apt. 1), determina que d'acord amb aquesta llei i també amb la legislació estatal sobre sòl i edificació, i amb la legislació d'ordenació territorial i urbanística, les actuacions sobre el medi urbà són aquelles que tenen com a objectiu dur a terme obres de rehabilitació edificatòria, i de regeneració i renovació urbanes, que afecten tant els edificis com els teixits urbans, incloent-hi nova edificació en substitució d'edificis prèviament enderrocats. L'apartat 2 diu que aquestes actuacions tindran, a més, caràcter integrat quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques emmarcades en una estratègia administrativa global i unitària. Aquest article, d'acord amb la Llei dictaminada, cerca l'empara en l'article 149.1.13 CE —del qual ja hem parlat en el fonament jurídic segon—, per bé que de conformitat amb l'article 149.5 EAC som davant d'una competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya.

L'article 7 LRRRU defineix el contingut i l'objecte de les obligacions i, per tant, per determinar-les en el lloc competencial concret caldrà analitzar-les breument.

En primer lloc, hem de fer observar que aquestes actuacions sobre el medi urbà, pel seu contingut i finalitat, atès que són actuacions de remodelació de la ciutat ja construïda o sobre àrees que es consideren degradades, s'emmarquen primordialment en l'urbanisme i, per tant, són competència de la Generalitat, i això sense perjudici de les facultats dels ens locals i de la legislació que els empara.

Quant a aquesta qüestió, en ocasió del DCGE 8/2011, de 27 de setembre, el qual reproduïa, en part, el DCGE 6/2011, de 20 de maig, aquest Consell va reiterar que el precepte relatiu a les actuacions de renovació i rehabilitació urbanes, tot i que tenia un contingut que en aparença es podia vincular parcialment a una activitat relacionada amb l'habitatge, el títol prevalent era el referit a l'urbanisme, «per diverses raons: la principal, que en el precepte es regulen instruments urbanístics com és, en aquest cas, el planejament amb finalitat rehabilitadora i de regeneració general o parcial de l'espai urbà. Per tant, les activitats relacionades amb la rehabilitació de construccions i d'edificis que s'hi preveuen són una conseqüència de l'enquadrament competencial de l'activitat en la planificació urbanística» (FJ 2.4.A).

En segon lloc, i pel que fa al darrer incís de l'apartat 1 d'aquest article 7 LRRRU, el legislador fa esment d'obres de nova edificació en substitució d'edificis prèviament enderrocats. Som davant no únicament de teixits urbans —entès com una part d'un barri, un carrer o tot un poble o ciutat que conforma un ordit o trama en què els edificis, parcs, etc., són els complements que configuren el teixit urbà, i on també s'hi pot afegir el factor social que determina la població—, que malden per regenerar i renovar mitjançant obres de rehabilitació edificatòria a fi de reparar i retornar a l'estat de solidesa l'edifici i assegurar el bon funcionament de les instal·lacions (baixants, muntants d'aigua, antenes, ascensors, aires condicionats, etc.), i fins i tot fer obres decoratives (repintar, instal·lar rampes, baranes, etc.), i que també, per mor del planejament o per l'estat de ruïna de l'edifici, hom el pot substituir enderrocant-lo prèviament.

L'apartat 2 d'aquest article 7 LRRRU disposa que les actuacions de rehabilitació i regeneració urbanes han de tenir caràcter integrat i emmarcat en una estratègia administrativa global i unitària. La dicció d'aquest paràgraf dos és pràcticament idèntica al segon paràgraf, lletra c, apartat 1, de l'article 17 del Reial decret llei 8/2011, avui derogat per la llei dictaminada, que disposava: «Tenen caràcter integrat quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques emmarcades en una estratègia municipal global i unitària, formulada a través del planejament urbanístic o per mitjà d'un instrument específic».

La diferència rau en el fet que el Reial decret llei 8/2011 ho predicava de les actuacions de rehabilitació (entre

CVE-DOGC-A-13280113-2013

les quals incloïa les de regeneració urbana) i l'apartat 2 de l'article 7 LRRRU ho predica, a més de les actuacions de regeneració, de les de renovació urbanes, com també en les concrecions que fa al Reial decret llei esmentat quan diu que l'estratègia és municipal i que es formula a través del planejament urbanístic o per mitjà d'un instrument específic.

Aquest Consell ja va tenir ocasió de pronunciar-se sobre l'article 17.1.c del Reial decret llei 8/2011 arribant a la conclusió, que ara reproduïm, que «la regla o test de la incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general com a criteri per determinar la legitimitat constitucional de l'aplicació del títol de l'article 149.1.13 CE no es compleix en l'activitat de regeneració urbana de l'article 17.1.c RLD 8/2011. Perquè, més enllà dels efectes econòmics que sens dubte pugui comportar, com una forma més de les mesures de foment de la rehabilitació de nuclis urbans, dista molt de constituir una mesura substantiva i específica de planificació econòmica» (FJ 2.4.A).

Amb caràcter general, doncs, i reprenent el que hem dit a l'inici d'aquest fonament, entenem que aquest tipus d'actuacions, tot i tenir transcendència econòmica i efectes sobre la construcció i de retruc en l'àmbit laboral no es poden qualificar de mesures substantives de la planificació econòmica que facin possible la intervenció del legislador estatal ex article 149.1.13 CE desplaçant la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme.

Per tot el que hem exposat, hem de concloure que l'article 7 LRRRU no troba empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme de l'article 149.5 EAC.

3. L'article 8 LRRRU determina els subjectes que estan obligats a la realització de les obres derivades de les actuacions sobre el medi urbà que preveu l'article 7. Concretament, estableix que ho estan els subjectes que determini la legislació d'ordenació territorial i urbanística per a aquest tipus d'actuacions. A més, ho estan també: a) els propietaris i els titulars de drets d'ús atorgats per ells, d'acord amb el que prevegi el contracte o el títol que legitimi l'ocupació. Si el contracte no ho preveu o no hi ha títol, l'obligació s'atribueix al propietari o a l'usuari, en funció de si les obres tenen o no el caràcter de reparacions menors motivades per l'ús diari de l'habitatge, les seves instal·lacions i serveis. Afegeix que la determinació de l'obligació de cadascun s'ha de fer d'acord amb la normativa reguladora de la relació contractual i, si és el cas, amb les proporcions que figurin en el Registre de la Propietat, relatives al bé i als seus elements annexos d'ús privatiu; b) les comunitats de propietaris i les agrupacions de comunitats de propietaris, així com les cooperatives d'habitatges, pel que fa als elements comuns de la construcció, l'edifici o complex immobiliari en règim de propietat horitzontal i també als condominis, sens perjudici del deure dels propietaris de les finques o elements separats d'ús privatiu de contribuir, en els termes dels estatuts de la comunitat o agrupació de comunitats o de la cooperativa, a les despeses en què incorrin aquestes últimes; c) les administracions públiques, quan les actuacions afectin elements propis de la urbanització i no hi hagi el deure legal dels propietaris d'assumir-ne el cost, o quan financin part de l'operació amb fons públics, en els supòsits d'execució subsidiària, a costa dels obligats.

D'acord amb la disposició final dinovena, aquest article es dicta a l'empara dels títols competencials previstos a l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE. D'entrada, però, hem de descartar l'aplicació de les clàusules competencials núm. 16, 23 i 25, per les raons exposades en el fonament jurídic segon.

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat considera que aquest precepte, com la resta d'articles del títol II qüestionats, incorre en un excés competencial i vulnera les competències que els articles 137.1 i 149.5 EAC atorguen a la Generalitat en matèria urbanística, i podrien afectar també la competència en matèria de dret civil de l'article 129 EAC.

Com es desprèn de la seva dicció literal, la determinació que fa l'article 8 dels subjectes obligats, ho és als efectes de la realització de les obres relatives a les actuacions sobre el medi urbà que es preveuen a l'article 7, sense el qual no s'entenen. D'aquí que haguem d'afirmar que s'integren en el mateix règim competencial que aquest, és a dir, en l'article 149.5 EAC. No obstant això, en la mesura que, a més dels subjectes als quals la legislació d'ordenació territorial i urbanística atribueix aquesta obligació, en determina d'altres a partir de la normativa reguladora de la relació contractual, del règim de la propietat horitzontal o dels conjunts immobiliaris, el seu contingut es projecta també sobre l'àmbit material civil, respecte del qual correspon a la Generalitat la competència exclusiva, llevat allò que, en tot cas, l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat (art. 129 EAC). En efecte, l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació civil, sens perjudici de les competències que les comunitats autònomes puguin assumir per a la «conservació, modificació i desenvolupament» dels seus respectius drets civils forals o especials «allà on n'hi hagi». En tot cas, aquest precepte constitucional estableix que determinades matèries del dret civil (com ara les regles relatives a l'aplicació i l'eficàcia de les normes jurídiques, les bases de les obligacions contractuals, les normes per resoldre els conflictes de lleis, etc.) han de disposar d'una regulació general i uniforme per a tot l'Estat.

A partir d'aquí haurem d'aplicar els paràmetres anteriors al precepte examinat. Hem de començar advertint, però, que la regulació que fa l'esmentat article 8 ve a ser una reproducció, amb pocs canvis, de les lletres a i b de l'apartat 2 de l'avui derogat article 18 RDL 8/2011, respecte del qual, afegeix, d'una banda, que resten



CVE-DOGC-A-13280113-2013

obligats «[...] els subjectes als quals la legislació d'ordenació territorial i urbanística atribueix aquesta obligació» i, d'una altra, inclou una nova lletra c, que considera també subjectes obligats les administracions públiques (amb caràcter principal, quan les actuacions afectin elements propis de la urbanització i els propietaris no tinguin el deure legal d'assumir-ne el cost, o bé amb caràcter subsidiari, quan les administracions actuïn en supòsits d'execució a càrrec dels obligats).

Així, com hem vist, l'article 8 forma una unitat amb l'anterior, sense el qual no adquireix un significat propi ja que, mentre que l'article 7 determina el contingut i l'objecte de les obligacions que deriven de les actuacions en medi urbà, l'article que ara estem examinant enumera els subjectes que les han de dur a terme. Aquesta evident unitat de regulació, centrada en l'activitat de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes, així com la crida específica que el precepte fa, en primer lloc, als subjectes que determini la legislació urbanística, ens permet afirmar que l'esmentat article 8 concreta el règim obligacional de les actuacions sobre el medi urbà, de manera que s'incardina en el mateix àmbit material de competències que l'article 7, és a dir, l'urbanisme i, per tant, no està emparat en l'article 149.1.13 CE. Pel que fa a l'eventual incidència d'altres competències estatals al·legades per l'apartat 2 de la disposició final dinovena, hem de rebutjar qualsevol relació amb l'article 149.1.18 CE, per l'absoluta manca de connexió entre el contingut del precepte dictaminat i la matèria a la qual es refereix aquest últim, així com amb l'article 149.1.1 CE. En aquest darrer cas perquè, d'acord amb el paràmetre exposat, la regulació de l'article que ara es dictamina «no constitueix[en] cap regulació del contingut primari d'un dret, ni la fixació de condicions prèvies, facultats elementals, límits essencials o prestacions bàsiques per al seu exercici a fi d'assegurar la igualtat absoluta de les condicions bàsiques. Sens perjudici que, eventualment, el contingut rehabilitador de la planificació urbanística pugui afectar, per exemple, el dret de propietat, d'aquesta circumstància no es pot derivar una regulació de les condicions bàsiques del seu exercici» (DCGE 8/2011, FJ 2.4.A).

A banda d'això, en la mesura que les lletres a i b de l'article 8 afegeixen altres subjectes obligats als ja previstos en la legislació urbanística, i que el criteri de determinació és la relació amb la normativa reguladora de la relació contractual o la que regula la propietat horitzontal, els complexos immobiliaris i la comunitat de béns, hem d'examinar si afecta la competència de la Generalitat en matèria civil (art. 129 EAC), respecte de la qual li correspon la competència exclusiva, excepte en aquelles matèries que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat.

Efectivament, aquests són aspectes civils que ja han estat objecte de regulació pel Codi civil de Catalunya (CCCat): participació dels copropietaris en les despeses de la comunitat ordinària, en l'article 552-8 CCCat; i les obligacions de conservació i manteniment dels elements privatis, dels comuns i el règim de contribució a les despeses comunes en la propietat horitzontal, en els articles 553-38, 553-44 i 553-45 CCCat, respectivament. Ara bé, el fet que l'article 8, com hem vist, s'integri, com un tot, en el règim que regula l'activitat de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes fa que, atès el seu contingut materialment urbanístic, decaigui en la seva integritat per vulnerar les esmentades competències de la Generalitat, i, per tant, que esdevingui innecessari que ens pronunciem sobre aquest altre àmbit material, que és el dret civil. Amb tot, cal recordar que la mateixa Llei s'encarrega d'exceptuar de la regulació el possible contingut civil que pugui afectar els ordenaments civils de les comunitats autònomes, quan la disposició final dinovena, apartat 3, estableix que «[e]l que disposa aquesta Llei s'ha d'aplicar sense perjudici dels règims civils, forals o especials, allà on n'hi hagi».

En conclusió, l'article 8 LRRRU vulnera les competències de la Generalitat establertes a l'article 149.5 EAC, i no troba empara en els títols competencials previstos a la disposició final dinovena LRRRU.

4. L'article 9 LRRRU, que regula la iniciativa en l'ordenació de les actuacions, assenyala en l'apartat 1 qui la pot promoure, des de les administracions, les entitats públiques adscrites, els propietaris, les cooperatives d'habitatges titulars de drets reals o d'aprofitament, fins a les empreses que, actuant amb mandat de qualsevol dels anteriors, facin de la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbanes llur negoci com a agents rehabilitadors o urbanitzadors. L'apartat 2 disposa que les administracions públiques han d'adoptar mesures que assegurin la realització i execució de les obres, i, si escau, han de formular i executar els instruments pertinents en els supòsits d'insuficiència i degradació de les edificacions, obsolescència de barris o situacions greus de pobresa energètica.

El precitat article, d'acord amb la disposició final dinovena LRRRU es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE, mentre que en la sol·licitud, el Govern de la Generalitat entén que vulnera els articles 137.1 i 149.5 EAC.

Sobre l'al·legació de l'article 149.1.13 CE, hem de rebutjar que la invocació per la Llei 8/2013 d'aquest títol horitzontal permeti desplaçar en favor de l'Estat la competència de la Generalitat en matèria d'urbanisme. En efecte, d'acord amb el cànon jurisprudencial (vegeu, per totes, la STC 21/1999, de 25 de febrer, FJ 5) fixat en el fonament jurídic segon i del qual també s'ha fet ressò reiteradament la nostra doctrina consultiva (entre d'altres, el DCGE 8/2011, FJ 3), la competència de l'Estat que pot quedar emparada per aquest títol no escau invocar-la davant de qualsevol acció que presenti naturalesa econòmica, sinó solament en aquells supòsits que tinguin «[...] una incidència directa i significativa sobre l'activitat general» (STC 186/1988, de 17 d'octubre, i

CVE-DOGC-A-13280113-2013

137/1999, de 22 de juliol). Doncs bé, tot i que l'activitat rehabilitadora pugui tenir un efecte econòmic, el que descartem és que l'article 9 presenti aquesta incidència directa i significativa que exigeix la jurisprudència citada per legitimar la competència estatal. Perquè, en el marc de l'ordenació i gestió, aquest precepte es limita a regular la iniciativa per proposar l'ordenació de les actuacions relatives a la rehabilitació edificatòria i renovacions urbanes, que ha de córrer a càrrec de les administracions públiques, les entitats públiques adscrites o dependents de les mateixes i els propietaris. La regulació d'aquesta mena d'iniciativa, la determinació de les entitats legitimades al respecte (apt. 1) i de les mesures que adoptin les administracions públiques per assegurar la realització de les obres de conservació (apt. 2), resta lluny d'oferir una rellevància econòmica que habiliti l'actuació de l'Estat *ex article 149.1.13 CE*.

En conseqüència, l'article 9 LRRRU no troba empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències de la Generalitat de l'article 149.5 EAC.

5. L'article 10 LRRRU, que porta per rúbrica «Regles bàsiques per a l'ordenació i execució de les actuacions», en l'apartat 1 distingeix aquelles actuacions que impliquen la necessitat d'alterar l'ordenament urbanístic d'aquelles altres que no l'alteren. En el primer cas, accepta que els instruments d'ordenació s'aprovin de forma simultània al tràmit procedimental exigit per dur a terme la modificació urbana, o fins i tot, de manera independent, de tal manera que aquests instruments específics tindran els mateixos efectes legals que els mateixos plans d'ordenació urbanística, sempre que incorporin l'informe o memòria de sostenibilitat econòmica, és a dir, el document de previsió de costos i finançament. A les actuacions que no alterin l'ordenament urbanístic vigent els caldrà un àmbit d'actuació conjunt a proposta de qui té la iniciativa de les actuacions i a elecció de l'ajuntament corresponent.

Per la seva banda, l'apartat 2 regula la notificació del tràmit corresponent a l'àmbit d'actuació als legítimament interessats, així com la informació al públic en tràmit d'audiència detallant-ne el contingut, i desenvolupa el principi d'equidistribució en el sentit que els costos econòmics siguin correctes i proporcionals a cadascun dels agents implicats tant en l'apreciació i valoració econòmica d'inversió com en el moment de repartir beneficis. Seguidament, l'apartat 3 disposa que serà possible ocupar les superfícies d'espais lliures, les superfícies comunes d'ús privat, o de domini públic indispensables per a la instal·lació d'ascensors i altres elements, fent avinent que els instruments d'ordenació urbanística que ho desenvolupin hauran de tenir en compte el volum edificable, les distàncies mínimes i les alineacions. A continuació, l'apartat 4 aplica el mateix criteri que l'anterior pel que fa a les obres que aconseguixin reduir, si més no, fins al 30% la demanda energètica i l'apartat 5 es refereix a les actuacions sobre el patrimoni cultural i monumental, i exigeix l'informe previ o l'autorització de l'òrgan competent per dur-les a terme.

La disposició final dinovena de la Llei dictaminada fonamenta la competència de l'Estat per dictar aquest precepte en l'article 149.1.13 CE.

El Govern de la Generalitat, en la sol·licitud, reitera que aquest precepte (art. 10 LRRRU) reproduïx pràcticament les mateixes lesions competencials contingudes en la LES i en el Reial decret llei 8/2011, i precisa, pel que fa a l'apartat 3 d'aquest article 10, que «es reitera la previsió de l'article 111.6 de la LES, [...] que permet l'ocupació de superfícies de domini públic per a la instal·lació d'ascensors i altres elements d'accessibilitat». També afegeix que «[e]s tracta d'una norma imperativa que legitima "ex lege" l'ocupació dels espais de domini públic, sense que la remissió que ara es formula al planejament urbanístic salvi la competència autonòmica, ja que imposa el planejament al compliment d'aquesta regla, i únicament se li ofereix l'opció de cercar la fórmula més adient per fer-la possible». I, quant a l'apartat 4, el Govern de la Generalitat qüestiona aquesta autorització *ex lege* d'ocupació del domini públic quan estigui en funció d'aquella reducció de fins al 30% en el consum energètic dels edificis. En conseqüència, considera que l'article 10 LRRRU vulnera les competències de la Generalitat sobre urbanisme i habitatge (art. 149.5 i 137.1 EAC).

Aquestes previsions de l'article 10 LRRRU, que, dit sia de passada, ja han estat objecte de regulació en la legislació urbanística catalana, tenen el seu antecedent en els articles 110.4 i 111.6 LES, que van ser objecte del DCGE 6/2011 (FJ 3), amb els quals manté una equivalència de continguts. En aquest Dictamen ja vàrem considerar que aquestes previsions normatives «incideixen de ple sobre la competència legislativa en matèria urbanística, que atribueix a la Generalitat la potestat de fixar les seves pròpies normes sobre l'ordenació de la ciutat, mitjançant les tècniques jurídiques que consideri més adients (STC 164/2001, d'11 de juliol, FJ 4)». D'aquesta mateixa ubicació en matèria d'urbanisme hem de partir per a l'anàlisi dels diversos apartats del precepte objecte de dictamen.

Pel que fa a l'apartat 1 de l'article 10, quant a la dualitat de plans, és a dir, als de l'ordenament general i als instruments d'ordenació que s'aprovin de forma simultània o independent per dur a terme la rehabilitació edificatòria i la regeneració urbanes, cal reprendre la consideració que efectuàvem en el DCGE 6/2011 quan, en referir-nos a l'article 110.4 LES, vàrem establir que implicava una regulació dels instruments urbanístics sobre edificis i, per tant, tenia un contingut materialment urbanístic.

Quant a la «memòria de sostenibilitat econòmica», a la qual fa referència aquest mateix apartat 1 i que en

CVE-DOGC-A-13280113-2013

l'article 11 LRRRU figura com a «memòria de viabilitat econòmica», constitueix un instrument clarament urbanístic que, d'acord amb l'article 149.5 EAC, correspon regular a la Generalitat, com efectivament ja ha fet, en estar previst a la legislació urbanística autonòmica, principalment en el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, en el qual es descriuen diferents documents amb aquesta finalitat.

La mateixa consideració ha de rebre l'apartat 2 de l'article 10, que, referint-se també a actuacions urbanístiques (delimitació dels àmbits d'actuació), disposa el mecanisme administratiu mitjançant el qual s'han de dur a terme (acord administratiu) i el seu contingut i, en concret, la referència al tràmit d'audiència i la notificació a particulars previst a l'apartat 2 de l'article 10 LRRRU, que, de fet, ja ha estat regulada per la Generalitat a l'article 83.2 del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010 esmentat.

Així mateix, quant als ajuts públics de la lletra a de l'apartat 2 de l'article 10 LRRRU, si bé no diu de quina administració provindran, sí que convé recordar que l'atorgament de la subvenció no comporta de cap manera la competència de qui la consigna.

Pel que fa als apartats 3 a 5 de l'article 10 LRRRU, també contenen unes actuacions d'intervenció sobre determinats espais i béns del sòl urbà i les conseqüències que aquesta intervenció produeix sobre el planejament, per tal de garantir l'accessibilitat universal i l'eficiència energètica. Aquestes regles, l'aplicació de les quals hauran de garantir els instruments d'ordenació urbanística, s'integren de forma natural dins l'àmbit material que comprèn l'urbanisme i tenen efectes directes sobre aquest. És el cas, entre d'altres, de la previsió sobre la forma de computar les superfícies ocupades a efectes del volum edificable o de les distàncies mínimes i alineacions.

En el DCGE 6/2011 (FJ 3.3) vàrem opinar igualment que es tractava d'«eines al servei de les previsions dels plans, programes o instruments de rehabilitació que, juntament amb l'ocupació de l'espai que correspongui [...], s'integren dins l'àmbit material que defineix l'urbanisme». I que aquestes previsions vulneraven les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme, per dues raons fonamentals:

«La primera, pel que fa a la desclassificació d'espais lliures, perquè l'espai lliure és una categoria urbanística la regulació de la qual correspon íntegrament a qui té la competència en matèria d'urbanisme, que és la Generalitat. La segona, relativa a la desafectació del domini públic, perquè l'article 111.6 LES vincula l'existència mateixa de la causa suficient de desafectació —i també de desclassificació— a l'exercici de competències urbanístiques, fet que suposa una invasió de la competència exclusiva de la Generalitat sobre urbanisme.» (FJ 3.3)

A l'últim, quant a la procedència de l'aplicació de l'article 149.1.13 CE, ens hem de remetre al paràmetre exposat en el fonament jurídic segon i aplicat als preceptes anteriorment dictaminats, per descartar novament que procedeixi la seva aplicació en el cas que ara ens ocupa, en la mesura que les previsions de l'article 10 LRRRU no responen de manera efectiva i estricta a la planificació general de l'activitat econòmica.

En conclusió, l'article 10 LRRRU no s'empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències d'urbanisme de la Generalitat previstes a l'article 149.5 EAC.

6. L'article 11 LRRRU, que porta per rúbrica «Memòria de viabilitat econòmica», exigeix un document que analitzi les actuacions en termes de rendibilitat, adequació al deure legal de consignació i equidistribució de càrregues i beneficis per als propietaris afectats, i detalla un conjunt d'elements, tots els quals d'obra urbanística.

Segons la disposició final dinovena de la Llei 8/2013, la norma exposada s'hauria dictat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, de les clàusules competencials 8 i 18 d'aquest mateix precepte constitucional. La sol·licitud de dictamen del Govern considera que vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme establertes en els articles 137.1 i 149.5 EAC.

Insistint en el que ja hem dit en analitzar el precepte anterior i reiterant també el que s'ha explicat en examinar l'article 8 LRRRU, hem de dir que aquest article 11 s'integra com un tot en el règim de rehabilitació edificatòria i de regeneració urbanes regulant un aspecte més del règim jurídic de les actuacions sobre el medi urbà.

En concret, en el si d'aquest procediment urbanístic, prescriu la realització d'un tràmit administratiu, de caràcter previ i preceptiu, que garanteixi la sostenibilitat i viabilitat de les esmentades actuacions. S'insereix, per tant, de forma natural en aquests processos de transformació de la ciutat pròpiament urbanístics. Així, quant a la invocació genèrica pel legislador estatal de l'article 149.1.13 CE, hem de rebutjar-la per les mateixes raons que hem al·legat respecte dels preceptes anteriors, amb els quals està directament connectat, d'acord amb el paràmetre que hem exposat en el fonament jurídic segon.

Quant a la invocació dels altres dos títols competencials estatals més específics, només l'article 149.1.18 CE podria tenir alguna relació amb la matèria que es regula, ja que es tracta d'un document administratiu que

CVE-DOGC-A-13280113-2013

s'integra en el procediment de realització de les actuacions urbanístiques.

Sobre la incidència d'aquesta heterogènia competència en l'àmbit de l'urbanisme, cal dir que la tantes vegades citada STC 61/1997 no ha elaborat una doctrina general, sinó que examina, cas per cas, si l'Estat «puede aprobar normas especiales, circunscritas a un sector específico, como el urbanismo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado, o del sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas» (FJ 11). Es tractaria, doncs, de dilucidar si l'article 11 LRRRU pertany a la regulació d'uns «principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas» i si respon a l'objectiu fonamental de garantir als administrats un tractament comú davant d'aquelles (STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3, i 34/2013, de 14 de febrer, FJ 16). Així mateix, recentment, la STC 139/2013, de 8 de juliol, ha recordat que a l'empara d'aquesta competència no només li correspon a l'Estat «la regulación del procedimiento común (art. 149.1.18 CE)» sinó també «el régimen jurídico de los procedimientos concretos o especiales, aunque limitado a las materias sustantivas en que la Constitución le atribuye competencias» (FJ 3).

Al nostre parer, aquest informe o memòria, com hem dit, de sostenibilitat i viabilitat de les actuacions, no compleix les condicions exigides per acceptar l'aplicació de la competència estatal de l'article 149.1.18 CE, per diverses raons: primerament, perquè prescriu una tècnica administrativa instrumental, que forma part del procés urbanístic de transformació del sòl urbà, que correspondria establir, si escau, a les administracions competents en aquesta matèria. Així, ja hem posat de manifest que l'Estat no té cap competència substantiva en la matèria que ara es dictamina, en la mesura que hem dit que no procedeix l'aplicació de l'article 149.1.13 CE. Ultra això, el precepte dictaminat no regula les relacions entre l'administració urbanística competent i els ciutadans afectats per les actuacions de transformació del sòl urbà, sinó que imposa una determinada actuació a l'esmentada administració i, a l'últim i ultra això, en cap cas podria tenir la consideració d'una base, atès que l'excessiu detall de la regulació que s'hi conté predisposa el model concret d'aquesta memòria.

En conclusió, l'article 11 LRRRU no s'empara en els títols competencials de l'article 149.1. 8, .13 i .18 CE i vulnera la competència de la Generalitat de l'article 149.5 EAC en matèria d'urbanisme.

7. Com sigui que els articles 12 i 13 LRRRU tracten de l'execució de les actuacions sobre el medi urbà, els examinarem conjuntament, si bé escatint llur contingut detalladament i l'un seguit de l'altre.

L'article 12 LRRRU estableix, a l'apartat 1, que la delimitació espacial de l'àmbit d'actuació de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes, conjunta o aïllada, un cop ha guanyat fermesa, té els efectes següents: comporta la declaració d'utilitat pública o, si és el cas, l'interès social dels béns i drets necessaris per a l'execució de l'actuació, als efectes d'aplicar-los els règims d'expropiació forçosa, venda i substitució forçoses, i la subjecció als drets de tempteig i retracte a favor de l'Administració que actua (lletra a); legitima l'ocupació de les superfícies d'espais lliures o de domini públic de titularitat municipal indispensables per a la instal·lació d'ascensors i altres elements per garantir l'accessibilitat universal, i que l'aprovació definitiva de l'actuació estableix una cessió d'ús del vol tot el temps que perduri l'edificació (lletra b); assenyala l'inici de les actuacions (lletra c).

L'apartat 2 disposa que la conformitat o l'autorització administrativa de les actuacions, qualssevol que siguin, determina l'afecció real directa i immediata de les finques constitutives d'elements privatis en el règim de propietat horitzontal o dels complexos immobiliaris privats, siguin quins siguin els propietaris, al compliment del deure de costejar les obres, i afegeix que aquesta afectació s'haurà de fer constar mitjançant nota marginal al Registre de la Propietat.

La disposició final dinovena invoca, com a títols competencials per dictar aquest precepte, el més genèric de l'article 149.1.13 CE i els específics de l'article 149.1 CE, subapartats 8 i 18.

D'entrada hem de descartar l'aplicació de l'article 149.1.13 CE, per les raons que hem exposat en el fonament jurídic segon i a l'inici d'aquest fonament, ja que pel contingut i la finalitat del precepte, aquest se situa en la matèria d'urbanisme, competència de la Generalitat ex article 149.5 EAC, i no presenta una incidència directa i significativa sobre la planificació general de l'activitat econòmica que pugui desplaçar el títol competencial autonòmic, que és el prevalent.

Dels dos títols específics, entenem que l'article 149.1.8 CE estaria més relacionat amb l'apartat 2 del precepte dictaminat i l'article 149.1.18 CE, amb l'apartat 1. La petició del Govern l'inclou en el grup de preceptes que vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge previstes als articles 149.5 i 137.1 EAC.

Quant a la lletra a del primer apartat, i sobre l'establiment pel legislador de la causa suficient per expropiar en l'àmbit urbanístic, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, la STC 61/1997 ha considerat que la definició de la *causa expropiandi* va lligada a la competència material, de manera que:

«[...]», se infiere que el Estado, por virtud del art. 149.1.18.º C.E., no puede definir con carácter básico todos

CVE-DOGC-A-13280113-2013

los supuestos en que cabe hacer uso de la técnica expropiatoria mediante la declaración de la *causa expropriandi* necesaria en cada caso, habida cuenta de que la legislación sectorial sobre el urbanismo es de la competencia de las Comunidades Autónomas. Pero, como hemos dicho, ello no impide a que, por virtud del art. 149.1.1.º CE, el legislador estatal pueda definir como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social, justamente por la inobservancia de esos deberes básicos que al Estado compete regular por virtud del referido precepto.» (FJ 17.f)

A més, aquesta mateixa Sentència i fonament jurídic, respecte de la imposició pel legislador estatal a les administracions urbanístiques competents, de les vies de reacció jurídica, com ara l'expropiació, la venda i la substitució forçoses, de manera necessària i sense alternativa, ha afirmat que això «impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a eventuales técnicas urbanísticas diversas [...] por lo que se invade esta competencia exclusiva [...]». El mateix cal concloure respecte de l'altra imposició d'aquest precepte, la relativa a la subjecció dels béns i drets necessaris per a l'execució de les actuacions al dret de tempteig i retracte a favor de l'administració actuant.

Quant a la lletra *b*, aquesta preveu, com a *ultima ratio*, que la realització de les actuacions de rehabilitació edificatòria, renovació i regeneració actuï com a causa suficient d'ocupació d'uns espais lliures o béns de domini públic, condicionant les facultats de les administracions que en són titulars. Es tracta, novament, de la regulació de tècniques administratives d'intervenció jurídica de caràcter públic sobre el medi urbà, de contingut materialment urbanístic.

Aquesta lletra, en la mesura que regula els efectes de la delimitació dels àmbits de gestió i execució de les actuacions, determinant que la delimitació, un cop ferma en via administrativa, legitima l'ocupació de les superfícies d'espais lliures o de domini públic de titularitat municipal o que pertanyin a altres administracions, s'ha de posar en connexió amb els apartats 3 a 5 de l'article 10 LRRRU, que ja hem examinat en aquest mateix fonament jurídic. Per tant, li són aplicables les consideracions que hi hem efectuat en relació amb la vulneració de les competències en matèria d'urbanisme de la Generalitat, per les raons que vàrem exposar en el DCGE 6/2011.

Pel que fa a la lletra *c*, que lliga l'inici de les actuacions a la delimitació del seu àmbit un cop aquesta és ferma en via administrativa, de conformitat amb la forma de gestió per la qual hagi optat l'administració actuant, és una previsió que s'insereix també clarament en el procediment urbanístic, la regulació de la qual, si és el cas, hauria d'establir la Generalitat en virtut de les seves competències sobre urbanisme previstes a l'article 149.5 EAC.

Finalment, l'apartat 2 conté un seguit de previsions relatives al tipus de garantia real que s'estableix sobre els elements privatis de la propietat horitzontal o del complex immobiliari, la seva constància registral i el règim de preferència i prioritat, que es projecten, per bé que de forma tangencial, sobre l'àmbit material civil, respecte del qual, com hem dit en el punt 3 d'aquest fonament jurídic, correspon a la Generalitat la competència exclusiva, llevat d'allò que, en tot cas, l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat (art. 129 EAC). No obstant això, l'essència del contingut de la norma que ara es dictamina no és sinó preveure com afecta el deure de costejar les obres de les actuacions de rehabilitació edificatòria, regeneració i renovació urbanes a determinats subjectes privats que intervenen en el procediment de transformació urbanística, i com es garanteix aquesta obligació. Per tant, aquesta norma és un element més que forma part del règim que regula les esmentades actuacions urbanístiques, de manera que el seu contingut pertany de forma preferent a l'àmbit urbanístic (art. 149.5 EAC), raó per la qual no ens cal pronunciar-nos sobre la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de dret civil.

En conclusió, l'article 12 LRRRU no troba empara en els títols competencials de l'article 149.1.8, .13 i .18 CE i vulnera les competències d'urbanisme de la Generalitat establertes a l'article 149.5 EAC.

L'article 13 LRRRU, que tracta les formes d'execució de les actuacions de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes, disposa (apt. 1) que les administracions públiques podran utilitzar totes les modalitats de gestió directa i indirecta admeses per la legislació de règim jurídic, de contractació, de règim local i d'ordenació territorial i urbanística i assenyala (apt. 2) diverses regles procedimentals comunes, per al cas en què s'opti per l'expropiació i per l'execució subsidiària a càrrec de l'Administració.

Així mateix, sempre que es tracti d'una execució subsidiària a càrrec de l'Administració, aquesta decidirà (apt. 3) si executa les obres directament o les adjudica per concurs públic; el precepte detalla els diversos aspectes d'aquest concurs, com ara el contingut de les bases, els subjectes que podran participar i com ho podran fer, i els criteris preferents per a la seva adjudicació. A l'últim, admet els convenis de col·laboració entre les administracions i les entitats públiques adscrites o dependents i disposa quines personificacions administratives poden adoptar per executar les actuacions (consorcis o societats de capital mixt) i la seva participació en aquestes.

CVE-DOGC-A-13280113-2013

Segons la disposició final dinovena, aquest article es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE. D'acord amb l'escrit de sol·licitud del Govern, vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge previstes als articles 149.5 i 137.1 EAC.

L'article 13 LRRRU és tributari de l'article 12 LRRRU perquè desenvolupa la gestió una vegada ha guanyat fermesa la delimitació espacial de l'àmbit d'actuació, i per això resta enquadrat en l'article 149.5 EAC.

No hem de fer cap comentari quant a la qüestió material de l'expropiació perquè ja ho hem fet en l'article anterior amb suficient detall i, pel que fa a l'execució subsidiària i el concurs públic, pertanyen específicament al capítol de gestió urbanística, competència de la Generalitat en virtut de les seves competències exclusives.

D'altra banda, pel que fa al concurs públic, fa correspondre a qui el convoca la determinació de les bases; per tant, descriure-les ni que sigui superficialment per qui no té la competència és envair la dels altres. Les associacions administratives que duguin a terme l'actuació hauran de ser aquelles que ja preveu l'ordenament urbanístic desenvolupat per la Generalitat.

Resta, per acabar, analitzar la figura del consorci i de l'empresa d'economia mixta. Tanmateix, aquests ens administratius i/o mercantils ja tenen una llarga trajectòria, com també el caràcter públic de la funció rehabilitadora i de regeneració i renovació urbanes, amb la consegüent exigència que les administracions assumeixin la càrrega principal tant en la fase de planejament com en la de gestió, i això fa que la gestió la puguin dur a terme per si mateixes o donant entrada a empresaris del sector, és a dir, al que hom anomena *agent rehabilitador*.

Del que acabem d'exposar, és clar que les regles de gestió de l'article 13 LRRRU s'identifiquen amb accions urbanístiques de les administracions públiques que resulten de l'execució d'un procés de planificació per a la rehabilitació i renovació del medi urbà i de l'elaboració dels projectes, plans o programes corresponents. Per tant, s'insereixen de forma natural en una matèria relativa al dret urbanístic que, com succeeix amb altres preceptes d'aquest títol II de la Llei dictaminada, no correspon regular al legislador estatal a l'empara de la seva competència sobre les bases de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), per les raons que ja s'han exposat a bastament en el fonament jurídic segon.

En conclusió, l'article 13 LRRRU vulnera la competència de la Generalitat de Catalunya de l'article 149.5 EAC en matèria d'urbanisme, i no troba empara en l'article 149.1.13 CE.

8. L'article 15 LRRRU, apartat primer, de la Llei 8/2013 regula la base subjectiva de les actuacions de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes establint que són subjectes legitimats per dur-les a terme, a banda dels obligats d'acord amb l'article 8, les empreses, entitats o societats que intervinguin per qualsevol títol en aquest tipus d'operacions, així com les associacions administratives que puguin constituir aquests subjectes legitimats. L'apartat segon d'aquest precepte disposa que la participació en l'execució de les activitats de rehabilitació i regeneració urbanes s'ha de produir, sempre que sigui possible, en un règim d'equidistribució de càrregues i beneficis. L'apartat tercer, finalment, especifica tot un seguit de facultats que corresponen als subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions rehabilitadores i de regeneració.

Aquestes normes conformen unes intervencions de naturalesa gestadora urbanística; així, l'actuació en el mercat immobiliari amb plena capacitat jurídica i amb facultat per elaborar els plans o projectes de gestió, el fet de constituir-se en associacions administratives per participar en els concursos com a fiduciaris, d'assumir la gestió de les obres, de constituir un fons de conservació i rehabilitació, de ser beneficiaris de les mesures de foment i perceptors i gestors dels ajuts, d'atorgar escriptures de modificació del règim de propietat horitzontal com a conseqüència de les obres realitzades, de ser beneficiaris de les expropiacions i de sol·licitar crèdits. Totes aquestes actuacions de gestió urbanística atribuïdes als subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions estan recollides en l'article 149.5 EAC.

Aquest precepte, d'acord amb la disposició final dinovena, es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, dels títols competencials previstos en l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE. Quant als títols al·legats, ja hem descartat l'aplicació del títol competencial relatiu a les bases i coordinació de la planificació general de l'economia, conclusió que hem de reiterar respecte d'aquest precepte concret perquè, en vista del seu contingut, és clar que no ens trobem davant d'una mesura d'ordenació econòmica, sinó davant d'una regulació dels subjectes que poden desenvolupar determinades actuacions urbanístiques, que no presenta un vincle o impacte directe i rellevant sobre l'economia general.

Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya manifesta en la seva sol·licitud que aquest precepte incorre en excés competencial i vulnera les competències que els articles 137.1 i 149.5 EAC atorguen a la Generalitat de Catalunya.

Així mateix, pel que fa als títols addicionals invocats per l'Estat, cal descartar els relatius a les bases sobre sanitat, règim jurídic de les administracions públiques, medi ambient i energia (art. 149.1.16, .18, .23 i .25 CE,

CVE-DOGC-A-13280113-2013

respectivament), perquè, aplicant el que hem dit en el fonament jurídic segon, la finalitat i el contingut de l'article 15 de la Llei 8/2013 no s'adiu amb aquestes matèries.

Quant a l'article 149.1.1 CE com a possible títol habilitant de la regulació continguda en l'article 15 LRRRU, cal afirmar, en primer lloc, que «el destinatario de dicho titulo competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales» (STC 61/1997, FJ 17.f), raó per la qual aquest precepte constitucional no dona cobertura a les referències que fa l'article 15 a les administracions públiques i a les entitats públiques adscrites o que en depenen com a subjectes legítimats per executar les actuacions de rehabilitació i regeneració urbanes.

La competència estatal per regular les condicions bàsiques té per objecte, necessàriament, l'exercici d'algun dret o deure constitucional i, en relació amb la regulació que estem examinant, podrien entrar en joc, d'una banda, el dret de propietat pel que fa als subjectes legítimats en virtut d'un títol dominical (propietaris de terrenys, construccions, edificacions i finques urbanes; comunitats i agrupacions de comunitats de propietaris; cooperatives d'habitatges) i, de l'altra, la llibertat d'empresa pel que fa a les empreses, entitats i societats que intervinguin per qualsevol títol en aquestes actuacions. En ambdós casos, per tal que la regulació pugui emparar-se en l'article 149.1.1 CE, s'ha de referir a l'arquitectura elemental del dret, el seu contingut bàsic i primari i les facultats elementals que l'integren (STC 61/1997, FJ 9.a). El que no li és possible a l'Estat mitjançant aquest títol competencial és la definició o predeterminació de les tècniques o instruments propis de la política sectorial objecte de la competència exclusiva autonòmica, en aquest cas, de l'urbanisme (STC 61/1997, 17.b, i 27.b, entre d'altres). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha assenyalat la necessitat de «distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1 CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de 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 ciudad» (STC 61/1997, FJ 9.b).

La regulació de l'article 15 LRRRU estableix amb caràcter uniforme l'estatut dels subjectes rehabilitadors i concreta les diferents facultats que en formen part, i que hem descrit al principi, per la qual cosa aquesta mesura no té relació amb les condicions bàsiques objecte del títol de l'article 149.1.1 CE.

Així doncs, l'article 15 LRRRU, en tant que estableix els subjectes legítimats per participar en l'execució de les actuacions de rehabilitació i de regeneració urbanes en un règim d'equidistribució de càrregues i beneficis, no troba empara en l'article 149.1.1 CE, i sí, en canvi, en l'article 149.5 EAC perquè no es tracta d'una garantia en condicions d'igualtat sinó, més aviat, d'una conseqüència directa de l'acció d'executar urbanísticament una actuació, en el nostre cas, la de rehabilitar, regenerar i renovar urbanísticament, la qual cosa s'inclou en les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya.

En conseqüència, l'article 15 LRRRU conté una regulació materialment urbanística que vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 149.5 EAC i no troba habilitació en els títols competencials estatals invocats per la disposició final dinovena LRRRU.

*Cinquè. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de la disposició final dotzena, apartat cinc, relatiu a l'acte de conformitat, aprovació o autorització dels actes d'edificació i al silenci negatiu*

Finalment, el Govern de la Generalitat sol·licita dictamen sobre l'apartat cinc de la disposició final dotzena LRRRU, que modifica els apartats 7 i 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, aprovada pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny.

1. L'apartat 7 disposa que tot acte d'edificació requereix l'acte de conformitat, aprovació o autorització administrativa que sigui preceptiu segons la legislació d'ordenació territorial i urbanística, la denegació del qual ha de ser motivada; i que, en cap cas, es poden entendre adquirits per silenci administratiu drets que contradiguin l'ordenament territorial o urbanístic.

L'apartat 8 disposa que seran expressos i amb silenci administratiu negatiu els actes que autoritzin moviments de terres, esplanacions, parcel·lacions, segregacions i altres de divisió de finques quan no formin part d'un projecte de reparcel·lació; les obres d'edificació, construcció i implantació d'instal·lacions de nova planta; la ubicació d'habitatges prefabricats i instal·lacions similars, provisionals o permanents; i la tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva en terrenys incorporats a processos de transformació urbanística i, en tot cas, quan la tala es derivi de la legislació de protecció del domini públic. Aquest mateix precepte ja figurava en l'article 23 del Reial decret llei 8/2011, que la Llei que ara es dictamina ha derogat en la disposició derogatòria única, encara que amb certes modificacions.

Segons la disposició final dinovena, aquests preceptes s'han dictat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, d'allò disposat a l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i 25 CE.

CVE-DOGC-A-13280113-2013

El Govern de la Generalitat, en sol·licitar dictamen sobre aquests apartats 7 i 8, reitera els arguments que ja va aportar en el recurs d'inconstitucionalitat contra l'article 23 del Reial decret llei 8/2011, abans esmentat, adduint que no tenen empara en la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, atès que es tracta d'una de les tècniques de policia administrativa possibles, l'elecció de la qual correspon al titular de la competència sobre el sector en què es pretengui desenvolupar l'activitat de policia administrativa.

A més, l'escrit del Govern distingeix les dues qüestions que cal examinar. La primera es refereix a l'acte exprés de conformitat, adduint que no incideix en cap règim jurídic unitari ni és comú denominador a fi i efecte de justificar-ne un desplegament normatiu autonòmic, ja que es tracta únicament d'un procediment especial. La segona fa referència al sentit negatiu del silenci, adduint que el legislador estatal ja ha exercit la seva competència *ex* article 149.1.18 CE quan, en l'article 43.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), regula la regla general del silenci positiu en els procediments iniciats a instància dels interessats, regla que només pot ser eximida mitjançant una norma de dret comunitari o una norma interna amb rang de llei que exigeix l'acreditació de raons imperioses d'interès general.

Aquesta qüestió va ser tractada abastament en el nostre dictamen DCGE 8/2011, de 27 de setembre, sobre el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, al qual farem referència oportunament.

2. Un simple examen dels preceptes esmentats permet determinar que la matèria a què es refereixen és el procediment administratiu i, més concretament, determinats aspectes d'aquest: els requisits dels actes administratius, expressos o presumptes i els efectes del silenci administratiu en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat.

Els títols competencials afectats són els de l'article 149.1.18 CE («Procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes») i, pel que fa a la Generalitat de Catalunya, l'article 159.1.c EAC («Normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat»). El que determina, doncs, la competència estatal i autonòmica en aquesta matèria no és tant el seu àmbit funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser «comú» en aquest procediment i el que pot ser «específic», en la mesura que aquesta especificitat derivi de les especialitats del dret substantiu de les comunitats autònomes. Conseqüentment, la competència autonòmica està connectada directament amb l'exercici de la corresponent competència material o substantiva.

A) La jurisprudència constitucional ha definit l'abast de l'expressió «comú» esmentada, particularment en dues sentències que resulten rellevants.

La primera va ser la STC 227/1988, de 29 de novembre:

«El adjetivo "común" que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es 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.» (FJ 32).

És a dir, per procediment administratiu comú hem d'entendre únicament el conjunt de principis i regles que han d'estar presents en tota actuació processal administrativa, sigui de l'Estat, de les comunitats autònomes o de qualsevol altre ens públic.

Posteriorment, la STC 50/1999, de 6 d'abril, que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la Llei 30/1992, de 26 de novembre, va confirmar aquesta definició íntegrament i, el que és més important, la va aplicar als preceptes d'aquesta llei que regulen aquesta matèria, excloent alguns i confirmant la constitucionalitat d'altres.

Doncs bé, si ens limitem a les qüestions regulades en els dos preceptes examinats (necessitat d'actes expressos d'autorització o similars i els seus requisits, i efectes del silenci administratiu), l'abast d'aquestes regles i principis comuns es pot concretar en tres criteris substancials, que varem exposar de forma detallada en el nostre Dictamen 8/2011: en primer lloc, l'Administració està obligada a resoldre dins dels terminis establerts, resolució que haurà de ser motivada quan limiti o modifiqui drets subjectius o interessos legítims, entre altres supòsits (art. 42.1 i 54.1.c LRJPAC); en segon lloc, el venciment del termini establert sense que s'hagi notificat a l'interessat resolució expressa ha de comportar com a regla general l'estimació de la sol·licitud per silenci positiu, i, finalment, aquesta regla general només podrà ser exceptuada per a cada cas concret quan així es prevegi mitjançant norma de dret comunitari, o mitjançant norma amb rang de llei si s'aprecien «raons imperioses d'interès general» que ho justifiquin (art. 43.1 LRJPAC).



CVE-DOGC-A-13280113-2013

B) Conseqüentment, la regulació dels preceptes que examinem de la Llei 8/2013 que no aparegui directament connectada amb els principis esmentats no forma part del procediment administratiu comú, de manera que l'Estat només està habilitat per aprovar-la si també és el titular de la competència substantiva sobre la qual s'exerceixen. El contrari significaria una extralimitació en l'exercici dels seus poders, com va reconèixer clarament la jurisprudència anteriorment citada:

«Antes bien, hay que entender 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. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho (...). En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.» (STC 227/1988, FJ 32)

Com vèiem anteriorment, la disposició final dinovena invoca de forma general la competència de l'Estat *ex* article 149.1.13 CE (apt. 1) i, addicionalment, la reconeguda en l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE. No caldrà que dediquem massa espai a refutar aquestes invocacions en aquest moment, atès que ja ho hem fet de forma suficient en els fonaments jurídics anteriors, llevat del que direm posteriorment en relació amb l'article 149.1.1 CE. La mera lectura de les activitats sobre les quals es projecta la intervenció administrativa regulada en els dos preceptes examinats demostra sense més dubtes que s'integren dins de la matèria «urbanisme» (article 149.5 EAC), que és competència exclusiva de la Generalitat. En tot cas, tornarem sobre aquesta qüestió en examinar de forma concreta els diferents paràgrafs dels preceptes dictaminats.

3. L'apartat 7 conté dues prescripcions de naturalesa diversa.

A) La primera es refereix a l'autorització, aprovació o acte de conformitat requerits de forma preceptiva per a tot acte d'edificació, incloent una remissió expressa al que disposa la legislació autonòmica. Hem d'entendre que les expressions «requerirà» i «que sigui preceptiva» signifiquen que la intervenció administrativa que s'hi preveu no pot ser exclosa pel legislador autonòmic. Aquesta mateixa exigència figurava en l'article 242.1 del Text refós de la Llei del sòl («preceptiva llicència municipal prèvia»). El Tribunal Constitucional va considerar que el legislador estatal està habilitat per establir amb caràcter general la necessitat d'aquesta autorització a l'empara de la seva competència *ex* article 149.1.1 CE, ja que va entendre que l'edificació és una de les facultats que integren el contingut del dret de la propietat urbana, per la qual cosa la seva regulació s'hauria de realitzar de forma igualitària:

«No puede entenderse el precepto enjuiciado desconectado del art. 33 TRLS en cuanto éste dispone que "el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable". Situado en este contexto legal, el art. 242.1 TRLS al exigir con carácter preceptivo la licencia para "todo acto de edificación" responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar), regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1º CE.» (STC 61/1997, FJ 34.ª)

Aquesta doctrina ha de ser aplicada al precepte que examinem en allò que l'afecta, és a dir, en l'exigència d'una autorització o figura similar per a tot acte d'edificació. En canvi, d'acord amb la remissió abans esmentada, serà la Generalitat qui regularà les formes, condicions, efectes i altres aspectes relacionats amb aquesta autorització.

A més, el precepte exigeix que la denegació de l'autorització ha de ser motivada. Com vèiem abans, aquesta exigència forma part dels principis i regles propis del procediment administratiu comú en els casos en què l'acte administratiu limiti drets subjectius o interessos legítims. Si tenim en compte que la decisió d'edificar és una de les facultats que integren el contingut del dret de propietat urbana, sembla lògic considerar que la seva denegació constitueix un límit a aquest dret, de manera que la motivació és una garantia mínima imprescindible.

B) La segona de les prescripcions abans indicades prohibeix l'adquisició per silenci administratiu de facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística. Una expressió idèntica, encara que referida únicament al silenci administratiu produït en les sol·licituds de llicències d'edificació, apareixia ja en l'article 242.6 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, i que va ser avalat per la STC 61/1997, abans esmentada, per considerar que es tracta d'un principi propi del procediment administratiu comú:

«Este precepto, en atención a su contenido, se encuadra en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18º CE) por lo que debe rechazarse la impugnación esgrimida en punto al art. 242.6 TRLS.» (FJ 34.ª)

CVE-DOGC-A-13280113-2013

La redacció que examinem va ser introduïda en el Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, i mantinguda fins ara. Aquest text inclou modificacions de detall referint la prohibició no només al cas de les llicències d'edificació sinó també a «l'adquisició per silenci de qualsevol tipus de facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística», qüestió que constitueix la finalitat essencial de la norma. Entenem, per tant, que l'argumentació jurisprudencial que acabem de citar li és plenament aplicable.

Consegüentment, l'apartat 7 examinat no vulnera les competències de la Generalitat.

4. L'apartat 8 estableix una exclusió legal a la regla general de l'efecte positiu del silenci en quatre supòsits, tots relacionats amb activitats urbanístiques.

Tal com es desprèn de l'exposició realitzada en l'apartat 2.A d'aquest mateix fonament jurídic, la competència estatal o autonòmica per declarar l'excepció de la regla del silenci positiu no forma part del procediment administratiu comú. Aquesta atribució correspon a l'Estat o, en el nostre cas, a la Generalitat, segons quina sigui la matèria sobre la qual opera, exigint-se únicament que s'acordi mitjançant norma amb rang de llei, i que s'aprecii la indicada concurrència de raons imperioses d'interès general que la justifiquin. Per tant, examinarem a continuació quin és el títol competencial sobre el qual es projecten de forma directa i prevalent els diferents supòsits als quals el precepte examinat aplica l'excepció. Atès que alguns d'aquests supòsits ja van ser analitzats en el DCGE 8/2011, no serà necessari que els tractem de forma detallada.

A) Els supòsits esmentats en les lletres *a* (moviments de terres, esplanacions i actes de divisió de finques), *b* (obres d'edificació construcció i implantació d'instal·lacions de nova planta) i *c* (ubicació de cases prefabricades i instal·lacions similars) es refereixen a activitats clarament relacionades amb l'edificació i l'urbanisme, motiu pel qual la seva autorització o denegació s'ha de considerar com un acte d'exercici de les competències exclusives de la Generalitat en aquesta matèria (article 149.5 EAC, en particular en el seu apartat *e*). L'Estat, doncs, no té competència per exceptuar la regla del silenci positiu en aquests supòsits.

B) La lletra *d* (tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva) ja figurava en l'article 23.1 del Reial decret llei 8/2011, i en conseqüència va ser tractat en el nostre DCGE 8/2011 (FJ 5.4.B). Certament, ja vam considerar en aquell moment que la competència compartida en matèria de protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE) resultava afectada, però no per això podia ser absorbida per l'Estat, ja que l'autorització d'una tala de masses arbòries és un simple acte d'execució.

A més, el precepte examinat introdueix diferències notables en la seva redacció respecte de la versió anteriorment esmentada: ha desaparegut la referència a les tales que «per les seves característiques puguin afectar el paisatge» i, en canvi, es defineix el supòsit amb més precisió en limitar-lo a les tales a «terrenys incorporats a processos de transformació urbanística». Amb això s'esvaeixen els dubtes que podríem tenir respecte a la prevalença del títol competencial sobre urbanisme en aquest supòsit.

Consegüentment, l'apartat 8 examinat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes establertes a l'article 159.1.c EAC, en la mesura que afecten el dret substantiu de Catalunya sobre l'urbanisme (art. 149.5.e EAC), i, per tant, no troba empara en l'article 149.1.18 CE, i tampoc en la resta de títols competencials invocats en la disposició final dinovena.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

Primera. Els articles 4, 5, 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 137.1 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 15 de la Llei 8/2013, de 26 de juny, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 149.5 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'apartat cinc de la disposició final dotzena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, en la redacció que dona a l'apartat 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de

CVE-DOGC-A-13280113-2013

juny, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 159.1.c de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'apartat cinc de la disposició final dotzena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, en la redacció que dona a l'apartat 7 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

Barcelona, 8 d'agost de 2013

Àlex Bas Vilafranca

Conseller secretari

Joan Egea Fernández

President

(13.280.113)