



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 8/2011, de 27 de setembre,  
sobre el 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**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoberos Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el 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 (BOE núm. 161, de 7 de juliol de 2011).

## ANTECEDENTS

1. El dia 31 d'agost de 2011 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 1612) un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 30 d'agost de 2011, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a, 31.1 i concordants 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 30 d'agost de 2011, de sol·licitud d'emissió de dictamen de caràcter preceptiu i previ a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat sobre l'adequació a l'ordre de distribució competencial dels articles 17.1.c, 18.1, 19.2, 21, 22, 23.1 —lletres a, d i e— i .2, la disposició addicional tercera, les disposicions transitòries primera i segona i la disposició final primera.1 —lletres c i d— 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.

El Govern sol·licita d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar recurs d'inconstitucionalitat, d'acord amb allò que disposa l'article 76.3 de l'Estatut d'autonomia.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 2 de setembre de 2011, després d'examinar i debatre la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 23.f, 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller Julio Añoveros Trias de Bes.

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. En data 15 de setembre de 2011, el conseller Julio Añoveros Trias de Bes va demanar per escrit (Reg. 1651) que se li acceptés la renúncia a la ponència, davant la dificultat personal per presentar la ponència encomanada pel Ple.

5. En data 20 de setembre de 2011, com a conseqüència de l'acceptació de la renúncia, el Ple, per unanimitat, va designar una nova ponència integrada pel president Eliseo Aja i els consellers Pere Jover Presa i Marc Carrillo.

6. 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 27 de setembre de 2011.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

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

1. El Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell en relació amb determinats preceptes del Reial decret llei 8/2001, 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, RDL 8/2011).

Per tal de delimitar l'objecte del dictamen sol·licitat, en aquest primer fonament jurídic descriurem el contingut del Reial decret llei 8/2011 i les previsions normatives dels preceptes concrets objecte de la sol·licitud del Govern, exposarem els motius que la fonamenten i, finalment, precisarem l'objecte del nostre Dictamen tot avançant-ne l'estructura.

2. El Reial decret llei 8/2011 conté diferents mesures l'objecte de les quals, segons l'exposició de motius, és «reforçar la capacitat de resposta de l'economia espanyola» davant del desenvolupament de la crisi financera internacional i el comportament dels mercats de deute públic. Entre altres actuacions previstes, i en allò que ens interessa als efectes del nostre Dictamen, el Reial decret llei adopta iniciatives per tal d'impulsar el desenvolupament de noves formes d'activitat econòmica i de generació d'ocupació, en particular en l'àmbit de la construcció, tot establint «reformes tendents a garantir la confiança i la seguretat del mercat immobiliari i amb mesures que impulsen el desenvolupament de la rehabilitació com a nou àmbit de creixement sòlid i sostenible».

El capítol IV del Reial decret llei 8/2011, amb el títol «Mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació», conté els articles 17 a 22, una part dels quals és objecte de la sol·licitud de dictamen. El Govern, concretament, dubta de l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències de la regulació d'aquest capítol, referent, d'una banda, a determinats aspectes de les actuacions de rehabilitació (art. 17.1.c, 18.1 i 19.2) i, de l'altra, a la inspecció tècnica d'edificis i els seus efectes (art. 21 i 22, en relació amb la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona). Pel que fa a les previsions en matèria de rehabilitació que són objecte de la sol·licitud, l'article 17.1.c RDL 8/2011 estableix la definició d'actuacions de «regeneració urbana» que se situen dins del concepte de *rehabilitació*, juntament amb les actuacions de conservació (lletra a) i les de millora (lletra b). Les actuacions de regeneració urbana inclouen tant les actuacions

referents als edificis com les referents a la urbanització i les dotacions que es desenvolupin en àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats, amb la finalitat d'acomplir els principis de cohesió territorial i social, eficiència energètica i complexitat al servei d'un medi ambient sostenible.

L'article 18.1 RDL 8/2011, en el primer paràgraf, preveu que les actuacions de conservació, millora i regeneració poden ser imposades per l'Administració competent quan així ho disposi el mateix Reial decret llei 8/2011 i la resta de legislació aplicable. El segon paràgraf estableix que l'Administració competent ha de delimitar l'àmbit de les actuacions de regeneració urbana, que pot ser continu o discontinu, o de mera rehabilitació de l'edificació, i en el qual es poden incloure intervencions de demolició, renovació o substitució d'habitatges o edificis complets, amb el límit que no afectin més del 50% dels edificis, dels habitatges o de l'edificabilitat. El tercer i darrer paràgraf atribueix a les actuacions de regeneració urbana la consideració d'«actuacions de transformació urbanística» als efectes del que preveu la Llei estatal del sòl (art. 14 Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny).

L'article 19.2 RDL 8/2011 estableix que els subjectes legitimats per participar en les actuacions de rehabilitació es poden agrupar en associacions administratives, a les quals s'atribueixen les funcions de participar en el procés de planificació o programació de l'actuació, elaborar els projectes, plans o programes corresponents, i assumir la gestió de les obres de millora i regeneració urbana.

En relació amb la inspecció tècnica d'edificis, l'article 21 RDL 8/2011 en disposa l'obligatorietat per als edificis amb una antiguitat superior a 50 anys —llevat que les comunitats autònomes fixin una antiguitat diferent—; estableix els requisits mínims de la inspecció; determina que la forma, els terminis i les condicions seran regulats per les comunitats autònomes, així com pels municipis en el marc dels mínims estatals i autonòmics, i,

finalment, delimita l'abast de l'eficàcia de les inspeccions promogudes per comunitats de propietaris, que es referirà a tots els locals i habitatges existents en un edifici o complex immobiliari.

L'article 22 RDL 8/2011 regula els efectes de la inspecció tot establint que, quan d'aquesta en resultin deficiències, l'eficàcia del document que l'acredita queda condicionada a la certificació de la realització efectiva de les obres i els treballs de conservació requerits per mantenir l'immoble en l'estat legalment exigible.

En relació amb el règim de les inspeccions tècniques d'edificis, la disposició addicional tercera estableix que les previsions normatives del Reial decret llei 8/2011 sobre aquesta matèria només són aplicables als municipis amb població superior a 25.000 habitants, llevat que les comunitats autònomes fixin altres estàndards de població. La disposició transitòria primera regula l'eficàcia de les inspeccions tècniques ja realitzades tot fixant la seva data límit l'1 de gener de 2020 en cas que no s'hagi previst un altre termini per la normativa vigent a l'entrada en vigor del Reial decret llei (s'ha de tenir en compte que l'entrada en vigor de l'article 21 es difereix un any des de la publicació del Reial decret llei, d'acord amb allò que disposa la seva disposició final tercera). La disposició transitòria segona preveu la possibilitat que les administracions competents fixin un calendari per a la progressiva realització de la inspecció tècnica d'edificis fins a l'any 2015.

Finalment, la sol·licitud demana el nostre dictamen sobre l'article 23 RDL 8/2011. Aquest precepte se situa dins el capítol V del Reial decret llei, intitulat «Seguretat jurídica en matèria immobiliària» i que estableix l'exigència d'una resolució expressa d'autorització per a determinats actes de transformació, de construcció, d'edificació i d'ús del sòl i el subsòl, i la desestimació per silenci administratiu per al cas de venciment del termini sense resolució expressa. Dels actes d'incidència urbanística sotmesos a

autorització per l'article 23.1 RDL 8/2011, la sol·licitud del Govern es refereix únicament a les lletres *a*, *d* i *e*, relatives, respectivament, a moviments de terres, parcel·lacions o actes de divisió de finques; a tala de masses arbòries, i a la primera ocupació d'edificacions de nova planta.

La disposició final primera, apartat primer, lletres *c* i *d* RDL 8/2011, és objecte, també, de la sol·licitud en la mesura que fa invocació dels títols competencials de l'Estat a l'empara dels quals es dicten, respectivament, els preceptes del capítol IV i l'article 23 RDL 8/2011.

3. La sol·licitud del Govern fonamenta la petició de dictamen en els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els articles descrits a l'apartat anterior.

Per al Govern, d'una banda, els articles 17.1.c, 18.1 i 19.1 RDL 8/2011 poden envair les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i d'urbanisme (art. 137 i 149.5 EAC), atès que aquests preceptes incideixen sobre els instruments d'ordenació i de gestió urbanística i de rehabilitació d'habitatges fins a l'extrem de regular-ne aspectes de detall. De l'altra, els títols invocats per l'Estat a la disposició final primera, apartat primer, lletra *c* (art. 149.1.1, .8, .13 i .23 CE), segons la Generalitat, no donen cobertura suficient a aquesta regulació perquè cap d'aquests títols no té una relació tan directa amb la matèria que justifiqui el condicionament per part de l'Estat de l'exercici de les competències exclusives que l'Estatut atribueix a la Generalitat de Catalunya. A parer del Govern, el contingut dels preceptes assenyalats és materialment urbanístic i formen part de l'urbanisme objectiu, cosa que els inscriu dins l'àmbit material de les competències de la Generalitat.

Pel que fa a la regulació de la inspecció tècnica d'edificis (art. 21 i 22, disposició addicional tercera i disposicions transitòries primera i segona del

Reial decret llei 8/2011), l'escrit de sol·licitud també considera que pot vulnerar les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137 EAC) i d'urbanisme (art. 149.5 EAC) per les mateixes raons assenyalades anteriorment.

Finalment, en relació amb l'apartat primer, lletres *a*, *c* i *d*, i l'apartat segon de l'article 23 RDL 8/2011, que imposen el silenci administratiu negatiu en relació amb determinats actes d'incidència sobre el sòl i el subsòl, la sol·licitud considera que els títols invocats per l'Estat (art. 149.1.1 i .18 CE) no donen cobertura suficient a aquesta regulació i que, en canvi, poden envair les competències de la Generalitat sobre habitatge i urbanisme (art. 137 i 149.5 EAC), així com les relatives al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes (art. 159 EAC) i a l'agricultura i els aprofitaments forestals (art. 116 EAC).

4. Per tal de donar resposta als dubtes plantejats per la sol·licitud de dictamen, hem agrupat els preceptes sol·licitats en tres blocs per raó de la matèria, cadascun dels quals és objecte del corresponent fonament jurídic. En tots, tal com hem fet en anteriors dictàmens, duem a terme l'enquadrament competencial del bloc de preceptes i, un cop estudiat el títol competencial que estimem preferent, examinem la constitucionalitat i l'estatutarietat de cadascun dels articles objecte de la sol·licitud. D'acord amb això, analitzarem en el fonament jurídic següent el règim de distribució de competències en relació amb les actuacions de regeneració urbana i aplicarem el corresponent cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat als articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 del Reial decret llei 8/2011. En el fonament jurídic tercer analitzarem el marc competencial en el qual s'inscriu la regulació de la inspecció tècnica d'edificis i determinarem l'adequació a la Constitució i l'Estatut dels articles 21 i 22 i les disposicions addicional tercera i transitòries primera i segona del Reial decret llei objecte de Dictamen. Finalment, el quart i darrer fonament jurídic tindrà per objecte l'examen de l'ordre de



distribució de competències en relació amb la fixació del caràcter positiu o negatiu del silenci administratiu i la seva aplicació a l'article 23 RDL 8/2011.

***Segon. La distribució de competències en relació amb la regulació de les actuacions de regeneració urbanística***

1. El primer bloc de preceptes que són objecte de la sol·licitud de dictamen sobre els quals ens hem de pronunciar es contenen al capítol IV del Reial decret llei 8/2011, relatiu a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació i específicament a la definició de la regeneració urbana: l'article 17.1.c, que defineix la regeneració urbana; l'article 18.1, relatiu a la realització de les actuacions de conservació, millora i regeneració, així com a les atribucions que corresponen a l'Administració competent sobre el tema; finalment, l'article 19.2, que es refereix als subjectes legitimats per participar en les actuacions de rehabilitació i, més concretament, a les finalitats que han de perseguir les associacions administratives integrades pels ens públics i particulars que es puguin constituir a l'efecte.

També haurem de tenir en compte el contingut de l'apartat 1.c de la disposició final primera, que determina els títols competencials a l'empara dels quals s'ha aprovat aquest Reial decret llei, pels quals l'Estat disposa de la competència exclusiva (art. 149.1 CE) en matèria de regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals corresponents (apt. 1), legislació civil (apt. 8), bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (apt. 13) i legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (apt. 23).

Abans, però, d'analitzar el títol competencial en què cal enquadrar els preceptes objecte de la sol·licitud de dictamen que formen aquest primer grup de preceptes, cal parar atenció en la seva naturalesa. Perquè les

mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació són una manifestació del caràcter dinàmic de l'ordenament urbanístic, que tradicionalment s'ha mostrat permeable als pressupòsits canviants de la realitat econòmica i social. El Reial decret Llei 8/2011 és un exemple de l'abandonament de la perspectiva expansionista en l'ordenació de la ciutat en favor d'un enfocament vinculat a la conservació i la rehabilitació dels nuclis urbans, en el qual el planejament urbanístic presenta un contingut marcadament rehabilitador. En aquest sentit, cal subratllar que, de temps ençà, aquest canvi de perspectiva adreçat a la regeneració urbana ha estat objecte d'atenció per part dels tribunals ordinaris. Un bon referent l'oferí la Sentència del Tribunal Suprem de 27 de febrer de 1987 en declarar que: «La realidad social indica claramente que el problema fundamental del urbanismo actual no es el ensanche, con su necesidad de transformar el suelo para generar más ciudad, sino el de la conservación y rehabilitación del tejido urbano ya hecho, lo que obliga a actuar en el interior de las poblaciones».

És en aquest context de canvi que l'exposició de motius del Reial decret Llei «introdueix [...] noves mesures adreçades a seguir impulsant les actuacions de rehabilitació, que reforcen i aprofundeixen els continguts que sobre aquesta matèria es van recollir a la Llei d'economia sostenible [...]». I, més concretament, l'article 17.1.c inclou les mesures de regeneració urbana com una actuació específica de rehabilitació; per la seva banda, l'article 18.1 prescriu que les actuacions de conservació, millora i regeneració poden ser imposades per l'Administració quan concorrin determinades condicions i, en aquests casos, les actuacions de regeneració urbana tenen la consideració d'actuacions de transformació urbanística; i, finalment, l'article 19.2, relatiu als subjectes legitimats per participar en aquestes actuacions rehabilitadores, preveu els fins que hauran de perseguir les associacions administratives en què els subjectes es poden agrupar.

2. Les actuacions de regeneració previstes en els preceptes esmentats són enquadrables, d'una banda, segons el parer del Govern, en les matèries d'urbanisme i d'habitatge, que són de competència exclusiva de la Generalitat. I, d'altra, d'acord amb la invocació de títols competencials que fa la disposició final primera, apartat 1, lletra c, RDL 8/2011, en les matèries referides a la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, la legislació civil, les bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica, i la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient.

Dit això, en tot cas i a fi de fixar el cànon d'enjudiciament que haurem de tenir en compte, en aquest fonament ens correspon determinar quina és la incidència efectiva de tots aquests títols competencials sobre els preceptes relatius a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació, que són objecte de la sol·licitud de dictamen.

En primer lloc, atès el contingut dels articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 del Reial decret llei, cal que fixem l'atenció en la matèria «urbanisme», amb relació a la qual el Tribunal Constitucional en la seva significada STC 61/1997, de 20 de març, s'ha referit 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 la población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística" como objetivo normativo de las Leyes urbanísticas.» (FJ 6.a)

Amb ocasió del nostre Dictamen núm. 6/2011, de 20 de maig, vàrem interpretar que, per bé que amb aquesta Sentència el Tribunal Constitucional no pretenia definir expressament què entenia per urbanisme, sí que aportava una aproximació conceptual sobre la dimensió material d'aquesta

competència, la qual cosa ens ha de resultar d'utilitat pel que fa als preceptes objecte d'aquest Dictamen, referits a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació. Una aproximació conceptual en la qual, sens dubte, el Tribunal ha assumit les aportacions de la tradició legislativa reguladora de l'urbanisme elaborada a partir de la idea de l'ordenació de la ciutat, conformada «[...] a través de determinades tècniques i potestats públiques com són el planejament, la gestió i l'execució o la intervenció sobre la propietat» (FJ 3). Més concretament, la STC 61/1997 establí que el contingut de l'urbanisme es tradueix en potestats concretes atribuïdes als ens públics:

«[T]ales 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.» (FJ 6.a)

Des de la perspectiva funcional i d'acord amb el que preveu el bloc de la constitucionalitat, la competència legislativa sobre l'urbanisme correspon amb caràcter d'exclusivitat a la Generalitat (art. 149.5 EAC). Tal com vam exposar en el nostre Dictamen 6/2011 (FJ 3), la doctrina del Tribunal Constitucional determina que aquesta competència és exclusiva i no compartida, per la qual cosa a l'Estat li està vedada la regulació del règim jurídic urbanístic. En efecte, en la seva STC 164/2001, d'11 de juliol, estableix que:

«[L]as Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse de ello de las técnicas jurídicas, que consideren más adecuadas. Una de

esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana.» (FJ 4)

En segon lloc, també cal parar esment en la matèria referida a l'habitatge. D'acord amb una perspectiva material, el Tribunal Constitucional, en la seva STC 152/1988, de 20 de juliol, ha interpretat que aquesta competència faculta les comunitats autònomes i, per tant, la Generalitat:

«[P]ara desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política.» (FJ 2)

Des de la dimensió funcional, tal com succeeix amb l'urbanisme, la Generalitat disposa de competència exclusiva sobre la matèria d'habitatge (art. 137 EAC). No obstant això, més endavant justificarem que aquesta competència ocupa una posició secundària en el judici competencial que hem de dur a terme. En la mesura que aquest primer grup de preceptes es refereix a la regeneració d'àmbits o nuclis urbans, haurem d'excloure la matèria d'habitatge per fonamentar el nostre parer.

3. Als efectes del nostre Dictamen, escau tenir en compte la doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'abast horitzontal que puguin tenir els títols competencials invocats per la disposició final primera, apartat 1, lletra c, del Reial decret llei objecte de Dictamen sobre les competències substantives atribuïdes pel Govern de la Generalitat en matèria d'urbanisme i habitatge, a fi de determinar la preeminència competencial que correspongui en cada cas.

Així, en primer lloc, sobre la competència estatal de caràcter transversal relativa a la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, el Tribunal

Constitucional, en la STC 61/1997, de 20 de març, ha interpretat que el concepte de condicions bàsiques no és equivalent al de bases o legislació bàsica que estableixen altres regles competencials, que les condicions bàsiques «se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan» (FJ 7) i que l'article 149.1.1 «sólo presta cobertura a "aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa o inmediata con los derechos que la Constitución reconoce"» (FJ 7).

La mateixa Sentència expressa de forma més explícita que «les condicions bàsiques» es refereixen 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). Per tant, els criteris establerts per aquesta jurisprudència constitucional ens hauran de servir per determinar la raonabilitat o no de la seva invocació per part de la disposició final primera, lletra c, del Reial decret llei, per atribuir la competència a l'Estat sobre les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació i regeneració urbana abans descrites.

Seguidament, pel que fa a la competència estatal de l'article 149.1.8 CE sobre la legislació civil, aquesta és atribuïda per la Constitució 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 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. Atès el contingut estrictament urbanístic dels tres preceptes analitzats en aquest fonament, descartem que trobin empara en la competència de l'Estat en matèria de legislació civil.

La tercera habilitació competencial a què s'acull l'Estat és a la seva competència exclusiva per determinar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (149.1.13 CE). Atès que en la sol·licitud de dictamen el Govern fonamenta els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 del Reial decret llei en la infracció de les competències de la Generalitat sobre urbanisme i habitatge, cal que analitzem l'abast de la competència estatal ex article 149.1.13 CE i el condicionament que pugui presentar sobre les competències específiques esmentades.

Sobre aquest particular, la jurisprudència constitucional ha interpretat que:

«La competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendientes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución [...].» (STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 2)

Així mateix, afegeix que:

«La necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos [...].» (Ibíd.)

Ara bé, com vam recordar al nostre Dictamen 6/2011, de 20 de maig, sobre la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (en endavant, LES): «una lectura o una interpretació expansiva de l'abast material de l'article 149.1.13 CE podria limitar al mínim les competències assumides per les comunitats autònomes. En aquest sentit, la competència estatal en aquesta matèria haurà de tenir en compte les competències sectorials que hagin assumit les comunitats autònomes [...] sobre urbanisme, i el fet que la Constitució utilitzi el terme "general" en l'article 149.1.13 s'ha d'entendre referit a l'actuació de l'Estat que tingui una importància especialment rellevant per al conjunt de l'economia estatal» (FJ 3).

En aquest sentit, la STC 61/1997 va remarcar el criteri general adreçat a evitar una visió expansiva de l'abast de l'article 149.1.13 CE, en especial respecte del sector urbanístic, en els termes següents:

«Por lo que aquí interesa, tal 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)

En la mateixa lògica interpretativa i amb ocasió del Dictamen 6/2011, de 20 de maig, ens vam remetre al nostre Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 2, que també es feia ressò d'aquesta doctrina basada en la necessitat de modular: «la més que possible *vis expansiva* que es pugui derivar del



contingut i l'abast de l'article 149.1.13 CE», i, més concretament, respecte de la doctrina jurisprudencial reproduïda a la STC 61/1997, hem establert que:

«Amb la interpretació exposada el Tribunal introdueix 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.» (FJ 2)

Perquè, en efecte, aquest test, destinat a determinar si les prescripcions de caràcter bàsic que ara preveu el Reial decret llei 8/2011 sobre els aspectes relacionats amb el règim urbanístic responen de forma efectiva i directa a la planificació general de l'economia, haurà de ser el cànon que haurem d'aplicar, a continuació, per dictaminar sobre la legitimitat constitucional i el respecte al bloc de la constitucionalitat de la disposició aprovada pel Govern de l'Estat.

Finalment, la disposició final primera, lletra c, també inclou la competència exclusiva de l'Estat sobre la legislació bàsica del medi ambient, com a títol competencial habilitant dels preceptes impugnats del capítol IV del Reial decret llei 8/2011. Un cop més, escau recordar les argumentacions que el Consell de Garanties Estatutàries va sostenir en el seu recent Dictamen 6/2011 (FJ 2).

Concretament, pel que fa a la naturalesa i l'abast de la matèria competencial de medi ambient, que és compartida per l'Estat i les comunitats autònomes, vam invocar la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que ha interpretat que:

«La configuración de la competencia en esta materia, que comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, contiene un primer elemento objetivo, estático, el

medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional, que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales.» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4)

I, específicamente, a l'hora de definir el seu contingut material, la mateixa Sentència ha precisat que:

«[E]l "ambiente" comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están. Como síntesis, el "medio ambiente" consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida.» (Ibíd., FJ 4)

Tanmateix, igual que hem dit anteriorment respecte de la competència de l'Estat sobre legislació civil, també descartem que en el cas que ens ocupa en aquest fonament jurídic incideixi de manera significativa la competència estatal sobre medi ambient.

Per tant, centrarem la nostra anàlisi únicament en l'afectació que sobre la competència de la Generalitat en urbanisme puguin tenir els títols competencials dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 CE.

4. Un cop descrit el contingut del grup de preceptes que, amb relació a les mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació, han estat objecte de la sol·licitud de dictamen, i després d'exposar el marc competencial dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats pel Govern en la seva sol·licitud, així com el cànon d'interpretació que aporta la jurisprudència constitucional, cal analitzar-ne l'aplicació als articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 RDL 8/2011.

Atesa la diversitat dels títols competencials invocats en la sol·licitud del Govern referits a urbanisme (art. 149.5 EAC) i habitatge (137 EAC) i d'aquells que, per la seva banda, l'Estat al·lega per justificar la seva competència per aprovar el Reial decret llei 8/2011 en la disposició final primera, lletra a (la competència exclusiva reconeguda als arts. 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE), escau reiterar la jurisprudència constitucional i la doctrina d'aquest Consell per determinar el títol prevalent en aquest supòsit de concurrència d'una pluralitat de títols competencials.

Sobre aquest particular, en el recent Dictamen 6/2011, ja esmentat, dèiem que:

«D'acord amb la jurisprudència constitucional, de la invocació d'una pluralitat de títols competencials per part de l'Estat amb la finalitat de fomentar la competència per regular una matèria concreta, no se'n deriva una atribució competencial (STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5), sinó que, en tot cas, aquesta respon a l'aplicació d'un títol constitucionalment correcte, determinat a partir d'algun dels criteris que el Tribunal Constitucional ha utilitzat per efectuar l'enquadrament de la matèria.» (FJ 2)

I, tot seguit, fent referència a la doctrina pròpia del Consell, afegíem que davant d'una pluralitat de títols invocats cal:

«[Q]ue verifiquem si l'enquadrament dels preceptes examinats en els corresponents títols competencials [...] és correcte o no segons els criteris establerts per la jurisprudència constitucional, en particular la relativa als supòsits de concurrència de títols competencials.» (Dictamen 2/2011, de 21 de març, FJ 1.3)

Un segon criteri que cal considerar, davant l'eventualitat derivada de la pluralitat de títols, és la regla que estableix la preferència del títol competencial general sobre un altre de caràcter més específic (STC 71/1982,

FJ 6; 192/1990, FJ 2 i 3; 67/1996, FJ 2), tot i que, així mateix, si cal s'haurà de tenir en compte que el joc d'aquesta regla ha estat relativitzat en negar valor absolut al criteri de l'especificitat per determinar el títol prevalent. En aquest cas, el Tribunal té en compte la importància del sector en el conjunt de l'activitat econòmica (STC 223/2000, FJ 16, i 88/2001, FJ 5).

D'acord, doncs, amb aquests referents interpretatius, passem a analitzar el contingut dels articles 17.1.c, 18.1 i 19.2 RDL 8/2011.

A) Com hem exposat anteriorment, l'article 17.1.c inclou entre les «actuacions de rehabilitació», les que comporten «[l]es de regeneració urbana, entenent per tals, d'acord amb el que disposa l'article 110 de la Llei d'economia sostenible, les que es desenvolupin en àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats, que incloguin tant la urbanització i les dotacions, com els edificis [...]». Aquest precepte afegeix que quan les obres de regeneració urbana «es refereixin exclusivament a la rehabilitació d'edificis, aquestes actuacions consisteixen a realitzar les obres necessàries per aconseguir els fins propis de les actuacions de millora de la qualitat i sostenibilitat del medi urbà [...]».

La previsió normativa que fa aquest precepte del Reial decret llei 8/2011 és una manifestació del caràcter dinàmic de l'ordenament urbanístic adreçat a la rehabilitació de l'entorn urbà, al qual es feia referència anteriorment. En efecte, en aquest nou context regulador, el planejament urbanístic presenta un contingut rehabilitador, en la mesura que preveu un conjunt de determinacions normatives que incideixen sobre els processos de rehabilitació urbana i que afecten el patrimoni urbanitzat i edificat. El contingut rehabilitador del planejament urbanístic que comporta la regeneració urbana es duu a terme en funció de la seva incidència sobre el patrimoni urbà. Aquest és el sentit d'allò que preveu el primer paràgraf de la lletra c de l'article 17.1, quan distingeix entre «àmbits urbans vulnerables,

obsolets o degradats». D'aquesta manera es diferencia entre aquells supòsits que condueixen a la conservació del patrimoni urbà d'aquells altres en què el planejament en preveu l'alteració amb la finalitat d'aconseguir els objectius propis de la rehabilitació entre els quals es troba el manteniment d'un medi urbà sostenible i la garantia del dret a un habitatge digne.

Com s'ha exposat abans, les prescripcions normatives d'aquest precepte són tributàries de l'article 110 LES, al qual es remet. Amb motiu del Dictamen 6/2011 sobre la dita LES (FJ 3), aquest Consell va dictaminar respecte d'aquest precepte, relatiu a les «Actuacions de renovació i rehabilitació urbanes», que, tot i que presentava un contingut que en aparença es podria 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.

Quant a allò que ara ens cal subratllar, el contingut de l'article 17.1.c comporta una regulació de l'instrument de l'activitat de rehabilitació sobre aquells àmbits de la ciutat que siguin vulnerables, obsolets o degradats, que inclou la regeneració que incideix directament sobre la urbanització i les dotacions, i també excepcionalment sobre els edificis. Es tracta, doncs, d'una regulació de contingut materialment urbanístic. En aquest sentit, cal assenyalar la similitud del concepte de regeneració urbana amb la definició dels plans especials de reforma interior (PERI) que feia el Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl i ordenació urbana, i que va ser declarada inconstitucional per la STC 61/1997 en dictar-se amb caràcter purament supletori i sense cobertura de cap títol competencial estatal. L'article 85.1.a definia els PERI així:

«1. Els Plans Especials de reforma interior en sòl urbà podran tenir per objecte les següents finalitats: a) Dur a terme actuacions aïllades que, conservant l'estructura fonamental de l'ordenació anterior, s'adrecin a la descongestió del sòl urbà, creació de dotacions urbanístiques i equipament comunitari, sanejament de barris insalubres, resolució de problemes de circulació o d'estètica i millora del medi ambient o dels serveis i altres fins anàlegs.»

Doncs bé, en els termes que expressa la STC 61/1997, la regulació que preveu l'article 17.1.c, referida a les actuacions de regeneració urbana, s'identifica palesament amb aquelles activitats de caràcter urbanístic, tal i com les ha definit l'esmentada Sentència (FJ 6.a), que hem reproduït a l'apartat 2 d'aquest fonament jurídic.

Per les raons exposades, les previsions de l'article 17.1.c haurien de ser encabides en les competències sobre urbanisme, que corresponen a la Generalitat (art. 149.5 EAC). Dit això, és la jurisprudència constitucional (vegeu, per totes, la STC 61/1997, FJ 6.b) la que ha destacat que tant l'urbanisme com l'habitatge són àmbits materials de competència que no poden ser entesos com a compartiments estancs i que, en conseqüència, es poden veure afectats per la incidència horitzontal d'altres títols, tot i que, si té lloc aquesta circumstància, haurà de ser interpretada restrictivament (vegeu, per totes, la STC 128/1999, FJ 7). D'acord, doncs, amb el cànon jurisprudencial exposat anteriorment, cal analitzar tot seguit si els títols competencials en els quals s'empara l'Estat en la disposició final primera 1.c permeten modificar aquesta conclusió provisional.

En primer lloc, s'ha de verificar si la invocació de l'article 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals corresponents, incideix sobre la competència en

matèria d'urbanisme. La resposta ha de ser forçosament negativa ja que, d'acord amb el cànon que fixà la STC 61/1997 (FJ 8), hem d'interpretar que les actuacions de regeneració urbana, com una forma, entre d'altres, de les actuacions de rehabilitació, 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. 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.

Més concretament, cal precisar que, certament, el deure de conservació es pot considerar com una condició bàsica vinculada a la funció social del dret de la propietat urbana (STC 61/1997, FJ 10 i 34.b), però aquest no és el cas de les actuacions de regeneració urbana, que per si mateixes ultrapassen l'abast d'aquest deure i són qualitativament diferents en projectar-se sobre el nucli urbà, és a dir, sobre la ciutat, que, al capdavall, és el que regula l'article 17.1.c a través de la regeneració urbana que es desenvolupi en àmbits urbans vulnerables, obsolets o degradats. Per tant, hem de concloure que el títol competencial ex article 149.1.1 CE no pot emparar la regulació que conté l'article 17.1.c del Reial decret llei.

El tercer títol al qual s'acull l'Estat per aprovar el Reial decret llei és la clàusula econòmica de l'article 149.1.13 CE: la competència exclusiva de l'Estat per fixar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. En aquest sentit, 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 una transcendència econòmica (per exemple, en el sector de la construcció i, lògicament, en el laboral). De fet, entre les finalitats que l'exposició de motius del Reial decret llei 8/2011 destaca per fer front a la situació de crisi

econòmica actual hi ha la de «donar el màxim impuls possible a les iniciatives vinculades amb el desenvolupament de noves formes d'activitat econòmica i de generació d'ocupació». Ara bé, d'aquesta circumstància no pot derivar-se, a través d'una interpretació extensiva, el desplaçament en favor de l'Estat de la competència sobre una activitat de naturalesa materialment adscrita a l'urbanisme.

Perquè, d'acord amb la interpretació restrictiva establerta per la jurisprudència constitucional abans invocada, 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.

Per tant, un cop que hem argumentat que els títols competencials referits a la competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1 CE) sobre regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (apt. 1) i sobre les bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (apt. 13) als quals es remet la disposició final primera 1.c, no donen cobertura constitucional suficient a la regulació continguda a l'article 17.1.c RDL 8/2011, hem de concloure que aquest precepte és contrari a l'article 149.5 EAC i que no troba empara en els apartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE.

B) L'article 18 RDL 8/2011 regula la realització de les actuacions de conservació, millora i regeneració. L'apartat 1, que és l'únic que ha estat objecte de la sol·licitud de dictamen, estableix que aquestes actuacions poden ser imposades per l'Administració quan concorrin una sèrie de



condicions fixades pel Reial decret llei i l'article 111.2 LES, al qual es remet. La imposició del deure de rehabilitació és una conseqüència lògica del planejament urbanístic.

Les actuacions de regeneració exigeixen de l'Administració competent que delimiti el seu àmbit, d'acord amb una sèrie de prescripcions que, entre altres exigències, consisteixen a establir uns límits quantitius sobre l'edificabilitat. Així mateix, en els supòsits de transformació urbana (intervencions de demolició, renovació o substitució d'habitatges), el Reial decret llei es remet al que preveu l'article 14.1 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny.

La referència explícita que el paràgraf primer de l'article 18 fa al fet que «les actuacions de conservació [...] poden ser imposades per l'Administració competent [...]», podria conduir a considerar que el Reial decret llei 8/2011 remet la regulació del règim d'aquestes actuacions de conservació, millora i regeneració a l'ens administratiu que disposi de les competències sobre urbanisme, amb la qual cosa no presentaria vicis d'invasió competencial. Tanmateix no és així, perquè tot seguit la resta del contingut del precepte detalla, en particular, com han de ser les actuacions de l'Administració competent, a saber: delimitació de l'àmbit corresponent i les seves característiques, els tipus d'intervenció, els límits percentuals sobre els habitatges o l'edificabilitat. Per tant, és el Reial decret llei el que defineix i concreta aspectes del règim jurídic de l'activitat de conservació, millora i regeneració.

Atès, doncs, el contingut de l'article 18.1, ens hem de remetre a la mateixa conclusió que hem establert respecte de l'article 17.1.c. Es tracta, també, d'una regulació de caràcter materialment urbanístic. En els termes que expressa la STC 61/1997, la regulació que preveu aquest article forma part d'aquelles actuacions referides al planejament en la seva dimensió

rehabilitadora dels nuclis urbans, que comporta la intervenció administrativa en les facultats dominicals sobre l'ús del sòl i l'edificació, mitjançant les tècniques jurídiques que preveu l'article 18.1, que hem descrit al fonament jurídic primer i que operen com a suport concret a l'activitat de regeneració de nuclis urbans.

Així mateix, pel que fa a l'eventual incidència dels títols de competència estatal que preveu la disposició final primera 1.c, ens remetem, per rebutjar-la, als arguments exposats anteriorment respecte de l'article 17.1.c.

En conseqüència, hem de concloure que l'article 18.1 RDL 8/2011 és contrari a l'article 149.5 EAC i que no troba empara en els apartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE.

C) Finalment, l'article 19 regula el règim dels subjectes legitimats per participar en les actuacions de rehabilitació. El seu contingut és una conseqüència lògica dels dos preceptes anteriors, en la mesura que regula les possibilitats d'intervenció d'un conjunt de subjectes en les diverses actuacions rehabilitadores (art. 17) que prèviament han estat encetades, bé per imposició de l'Administració competent, bé pels particulars (art. 18).

Els subjectes als quals es refereix l'article 19.1 són: les administracions públiques competents; les comunitats i agrupacions de propietaris (ja siguin forçoses o voluntàries); les cooperatives constituïdes a l'efecte; els propietaris de terrenys, construccions, edificacions i finques que intervinguin en les operacions esmentades, i les associacions administratives que ells constitueixin.

L'apartat 2, que és el que ha estat objecte de la sol·licitud de dictamen, concreta els fins de les associacions administratives en què es poden agrupar els subjectes esmentats. Com ha quedat exposat anteriorment, i ara

recordem resumidament, aquests fins que prescriu el Reial decret llei són: participar en el procés de planificació; elaborar els projectes, plans o programes corresponents, i assumir, per si mateixes o en associació amb altres subjectes, la gestió de les obres de regeneració.

La fixació per part del legislador estatal dels fins que han de perseguir les associacions forma part del règim dels plans de regeneració urbana en la mesura que determina la forma i els efectes de la participació dels diversos subjectes, públics i privats, en el procés de regeneració dels nuclis urbans. És a dir, a través d'aquesta previsió normativa, l'Estat intervé sobre una part del règim urbanístic delimitant, sense cap altra opció, l'àmbit d'actuació de les associacions administratives en què es poden agrupar els subjectes legitimats per participar en les actuacions de rehabilitació. Per aquests motius, també en aquest cas, l'article 19.2, que és complementari en la seva dimensió subjectiva dels dos preceptes anteriors, presenta un contingut directament i materialment relacionat amb el règim urbanístic.

I pel que fa a l'eventual incidència dels títols de competència estatal que preveu la disposició final primera 1.c, ens hem de remetre un cop més, per refusar-la, als arguments exposats anteriorment respecte de l'article 17.1.c.

En conseqüència, hem de concloure que l'article 19.2 RDL 8/2011 és contrari a l'article 149.5 EAC i que no troba empara en els apartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE.

### ***Tercer. La distribució de competències en relació amb la inspecció tècnica d'edificis (ITE)***

1. Els articles 21 i 22 i la disposició addicional tercera, així com les disposicions transitòries primera i segona del Reial decret llei 8/2011, d'1 de

juliol, introdueixen una regulació de la ITE, en els termes ja esmentats en el fonament jurídic primer. Els dos primers preceptes, que són el nucli principal d'aquesta regulació, s'inclouen en el capítol IV, intitulat «Mesures per al foment de les actuacions de rehabilitació», el qual, d'acord amb allò que disposa l'apartat V de l'exposició de motius, s'inscriu globalment en l'orientació marcada per la LES. Aquesta mateixa exposició resumeix l'objectiu i el caràcter dels preceptes que analitzem: «[...] el Reial decret llei generalitza la inspecció tècnica d'edificis i n'estableix l'obligatorietat i els requisits essencials». Efectivament, es tracta d'un règim jurídic principal, que es limita a establir l'obligatorietat de la ITE als municipis amb població superior a 25.000 habitants (si les comunitats autònomes no fixen una altra xifra) referida als edificis de més de 50 anys (si les comunitats autònomes no hi posen una altra data d'antiguitat).

Per valorar la legitimitat d'aquesta regulació s'examinarà, en primer lloc, el concepte i el contingut de la ITE, com a tècnica específica de la política d'habitatge, diferenciada de l'urbanisme, per estudiar posteriorment els títols competencials de l'Estat i de la Generalitat en els quals s'enquadra la matèria que ara es dictamina.

2. La ITE consisteix en la comprovació periòdica de l'estat dels edificis destinats a l'habitatge, per articular preventivament el deure de conservació que tenen els propietaris. Com en altres àmbits (per exemple, la ITV al sector de l'automòbil), es tracta d'aprofitar els avantatges de la intervenció preventiva, amb una col·laboració entre els particulars interessats i l'Administració pública. Aquesta tècnica suposa una inflexió en l'enfocament de la conservació de l'habitatge, que substitueix la intervenció reparadora per una cultura de manteniment constant de la qualitat de l'edifici.

És necessari distingir la ITE de la inspecció urbanística perquè, malgrat la coincidència terminològica parcial, es tracta de dues tècniques molt diferents.

La inspecció urbanística es configura com una potestat pública de protecció de la legalitat en general i, especialment, del compliment del planejament urbanístic, mentre que la ITE és una tècnica per facilitar el compliment del deure de conservació de l'habitatge que tenen els propietaris.

En els darrers anys la majoria de les comunitats autònomes han regulat la inspecció tècnica dels edificis destinats a l'habitatge, amb diferents variables, en les lleis urbanístiques, sense que per aquest motiu es pugui arribar a la conclusió que s'insereixi en la matèria urbanística, ja que l'estructura, el contingut i la finalitat d'aquestes previsions autonòmiques s'enquadra en la matèria d'habitatge, com exposarem més endavant.

A Catalunya, resulta palesa la pertinença de la ITE al sector de l'habitatge, ja que la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges no es troba regulada al Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, sinó a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. Concretament, el seu article 28 la contempla com a mesura de control periòdic dels edificis destinats a l'habitatge, amb l'objectiu últim d'evitar la degradació del parc immobiliari, tot fixant-ne, entre altres aspectes, l'obligatorietat quan ho determini el programa d'inspeccions de la Generalitat o els programes o les ordenances locals, i si l'edifici o els habitatges de l'edifici s'han d'acollir a programes públics de foment de la rehabilitació.

Les previsions normatives de l'article 28 de la Llei 18/2007 han estat desenvolupades pel Decret 187/2010, de 23 de novembre, sobre la inspecció tècnica dels edificis d'habitatges, que regula els supòsits d'obligatorietat, el contingut i el procediment de l'informe tècnic resultant de la inspecció, així com els seus efectes.

Per tant, la ITE és una tècnica jurídica que s'ha anat configurant durant els darrers anys a Catalunya i en altres comunitats autònomes, com a instrument de manteniment de la qualitat dels edificis, mitjançant una col·laboració entre les administracions públiques i els propietaris privats.

3. Com ja s'ha indicat, per fonamentar la regulació continguda en el capítol IV del Reial decret llei (que inclou la ITE), l'Estat invoca de forma indistinta els títols competencials continguts en els subapartats 1, 8, 13 i 23 de l'article 149.1 CE, que tenen una incidència molt diversa en aquesta matèria. D'acord amb això, es pot prescindir de les competències previstes a l'article 149.1.8 i .23 CE perquè difícilment mantenen alguna relació amb la matèria ara estudiada.

Respecte de l'article 149.1.13 CE, que reconeix a l'Estat la competència sobre l'ordenació general de l'economia, com ha estat configurada pel Tribunal Constitucional, en els termes ja explicats en el fonament jurídic anterior, podria semblar la competència prevalent per la posició sistemàtica dels articles 21 i 22 del Reial decret llei 8/2011 i l'al·lusió de l'exposició de motius a la LES. Però també en el fonament jurídic anterior ja s'ha citat la doctrina del Tribunal Constitucional i del Consell de Garanties Estatutàries sobre la necessitat de l'aplicació restrictiva de l'article 149.1.13 CE, d'acord amb l'anomenat test de la incidència directa i significativa de la norma examinada en l'economia, per tal d'evitar que aquesta competència de caràcter transversal envaeixi altres àmbits competencials de les comunitats autònomes. Així, a primera vista, tot i que es podria sostenir en abstracte que l'obligatorietat de la ITE afavoreix la rehabilitació del parc immobiliari d'ús residencial i que, per tant, comporta un estímul econòmic per a la construcció, la realitat és que el fet de generalitzar la inspecció com a tècnica de control preventiu no implica *per se* una incidència directa i significativa en l'increment de l'activitat econòmica general. En aquest sentit, el Reial decret

lleï tampoc no al·ludeix a cap eventual efecte de la mesura adoptada, que ara es dictamina, sobre l'activitat econòmica.

De fet, la finalitat de la mesura, que segons l'exposició de motius del Reial decret llei 8/2011 és «l'adaptació del parc d'habitatges existent als criteris mínims de qualitat exigits», resulta allunyada de qualsevol objectiu de promoció, impuls, planificació o regulació del conjunt de l'economia o d'un determinat sector econòmic, per la qual cosa no ens trobem davant d'«una norma de ordenación de una actividad económica concreta» que es pugui emparar en el títol competencial de l'Estat de l'article 149.1.13 CE (STC 335/2005, de 15 de desembre, FJ 12).

Quant a la possible intervenció de l'Estat en el sector de l'habitatge, a l'empara d'aquest títol competencial de política econòmica (art. 149.1.13 CE), la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 152/1988, de 20 de juliol, i 61/1997, FJ 24.d) l'ha centrat en les polítiques de promoció de l'habitatge, per la connexió entre el mercat immobiliari i l'economia, tot admetent, però, la competència exclusiva de les comunitats autònomes en aquest sector. En el supòsit que ara es dictamina hem de rebutjar l'aplicació d'aquesta competència estatal ja que la regulació de la ITE 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.

Així, un cop descartada l'aplicació de l'article 149.1.13 CE al cas que ens ocupa, cal subratllar que l'exposició de motius justifica la regulació de la ITE en l'objectiu d'aconseguir la «uniformitat», de forma que, després d'afirmar que s'introdueix l'obligatorietat de la ITE per a totes les comunitats autònomes, conté la fonamentació següent:

«D'aquesta manera, es dota aquest instrument [la ITE], ja existent en la majoria de les lleis urbanístiques en vigor, de la uniformitat necessària per garantir uns continguts que ajudin a aconseguir l'adaptació del parc d'habitatges existent als criteris mínims de qualitat exigits.»

L'Estat reconeix, doncs, que diverses comunitats autònomes han regulat la ITE i considera que el conjunt normatiu mostra diferències que convé superar. D'acord amb aquesta idea, la uniformitat de la inspecció d'edificis introduïda pel Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, garantiria així uns criteris mínims per a la qualitat del parc d'habitatges.

En aquest context, atès el lligam que existeix entre la ITE i el deure de conservació dels edificis, i d'aquest darrer com a eventual expressió de la funció social de la propietat, el títol competencial estatal més proper a aquesta matèria i que ens cal analitzar per considerar la seva possible prevalença és el de l'article 149.1.1 CE. En concret, sobre la projecció de l'article 149.1.1 CE en el deure genèric de conservació de la propietat urbana, cal recordar novament el pronunciament de la STC 61/1997, de 20 de març (FJ 34.b) sobre l'article 246.2 del Text refós de la Llei del sòl i ordenació urbana de 1992. En aquesta resolució, el Tribunal accepta que el deure de conservació del propietari, com a obligació de suportar el cost de les obres de conservació i reforma fins a un límit raonable, deriva de la funció social de la propietat i forma part de les condicions bàsiques que pot establir l'Estat a l'empara de l'article 149.1.1 CE.

Afegeix, però, que la norma qüestionada és constitucional perquè es limita a formular uns deures genèrics mínims que correspon desenvolupar, en tot cas, al legislador autonòmic.

A Catalunya, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, imposa als propietaris els deures legals d'ús, conservació i rehabilitació establerts per la Llei



mateixa, per la legislació aplicable en matèria de sòl i per la legislació sectorial, els quals inclouen en tot cas la conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges (art. 5.1 i 197.1). En compliment d'aquest mandat, la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, desenvolupa el contingut i els límits d'aquest deure, així com les formes per assegurar-ne el seu compliment (art. 29 i seg.).

Dit això, no cal repetir els supòsits generals d'aplicació de l'article 149.1.1 CE, que ja s'han examinat a bastament en el fonament jurídic segon, però convé subratllar que la ja citada STC 61/1997 (FJ 7.a), en el context del dret a la propietat del sòl, va advertir que l'article 149.1.1 CE no es pot interpretar com a interdicció a les comunitats autònomes d'un tractament normatiu divers:

«Este título estatal no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal.» (FJ 7.a)

I, a continuació, que:

«En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica [...]» (FJ 7.b)

Per tant, és clar que la divergència de regulacions en la matèria de les ITE és el resultat legítim de l'exercici de les competències estatutàriament assumides. Fins i tot pel que fa a la seva obligatorietat, que és la finalitat d'aquest Reial decret llei.

D'altra banda, segons la mateixa Sentència constitucional, l'article 149.1.1 CE tampoc no s'inscriu en la lògica bases-desenvolupament, malgrat que la tècnica preferible, quan correspongui, sigui la utilització de principis o bases.

4. L'únic títol competencial al·legat pel Govern de la Generalitat a l'escrit de sol·licitud de dictamen és el d'habitatge, contingut a l'article 137 EAC. Però, significativament, tant l'article 47 CE com l'article 47 EAC fan referència al dret a l'habitatge com a principi de política social i econòmica, i al·ludeixen immediatament a les polítiques del sòl, en tant que aquestes formen part de la política d'urbanisme. Tanmateix, es pot considerar que el dret urbanístic 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.

Per a una millor delimitació de les matèries urbanística i d'habitatge, podem recórrer a la definició de l'urbanisme com a ordenació dels assentaments que ha efectuat la STC 61/1997 (FJ 6.a), completada amb l'enumeració de potestats (planejament, gestió dels plans, etc.) que hem exposat de forma suficient en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, al qual ens remetem.

Pel que fa a l'habitatge, una primera definició es trobava a la Llei 24/1991, de 29 de novembre, d'habitatge com a «construcció fixa destinada a ésser residència de les persones físiques», que ha estat completada per la que conté la vigent Llei 18/2007, de 28 de desembre, perquè afegeix les condicions jurídiques d'habitabilitat i la funció social d'habitació (art. 3.a).

En tot cas, l'ordenació de la competència de la Generalitat es 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, que inclou la ITE, definida abans en aquest fonament jurídic com a «instrument de control de la qualitat dels edificis» destinats a ús residencial.

Per tant, la regulació i l'execució de la ITE té cabuda en les potestats de l'article 137 EAC en matèria d'habitatge, concretament a la lletra *h* del seu apartat primer, que diu «La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació», perquè es correspon millor amb el seu contingut, d'acord amb el que s'ha dit anteriorment. La ITE s'insereix plenament en la competència esmentada a l'article 137.1.*h* EAC i no es correspon amb la lletra *e*, malgrat la coincidència del mot *inspecció*, perquè aquesta tracta d'un control del procés constructiu. En canvi, alguns supòsits de la inspecció podrien resultar inclosos també en la lletra *a*, quan l'objectiu de la inspecció fossin les necessitats socials o l'equilibri territorial.

5. Una vegada examinat aquest títol estatal i el títol al·legat per la Generalitat, cal determinar si la regulació de la ITE que conté l'article 21 del Reial decret llei 8/2011 (i els preceptes connexos) pot tenir empara en la competència estatal de l'article 149.1.1 CE per establir les condicions bàsiques dels deures del propietari urbà, en concret, del deure de conservació dels edificis que va reconèixer la STC 61/1997, o bé si correspon a la Generalitat en virtut de la competència sobre conservació i manteniment d'habitatges reconeguda a l'article 137.1.*h* EAC.

S'ha raonat fins ara que l'article 149.1.1 CE no faculta l'Estat per dictar una legislació bàsica i tampoc l'empara en l'objectiu d'aconseguir la uniformitat

de la legislació autonòmica, perquè el Tribunal Constitucional ha rebutjat expressament totes dues funcions. Ens correspon ara argumentar que l'article 149.1.1 CE tampoc no autoritza l'Estat a intervenir per assolir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets i deures, atès que l'article 149.1.1 CE empara solament el contingut primari i fonamental dels drets i deures, que, en aquest cas concret, és el deure legal de conservació dels edificis per part dels propietaris, com va dir la STC 61/1997 (FJ 34.b), ja citada, sense que aquest contingut inclogui la forma concreta de la ITE.

Com ha dit la mateixa STC 61/1997, la finalitat essencial de tota regulació de l'estatut de la propietat urbana (en aquest cas, la qualitat del parc dels habitatges) es pot obtenir per diverses vies d'actuació jurídica, de manera que no correspon a l'Estat optar amb caràcter exclusiu per una de les possibles, imposant-la com l'única procedent al legislador autonòmic. D'acord amb això anterior, considera que:

«[L]a regulación de las condiciones básicas ex art. 149.1.1 C.E. no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros Entes públicos, habida cuenta que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales.» (FJ 17.f)

Per tant, en aquesta matèria l'Estat no pot estendre's a la varietat de tècniques possibles que la Administració pot establir per a la seva realització, és a dir, no pot arribar a regular la inspecció d'edificis o altres tècniques possibles de control.

Com s'ha constatat, en el règim jurídic dels drets i els deures constitucionals és freqüent la confluència entre la regulació del contingut estricte del dret-deure i la intervenció de l'Administració per garantir l'exercici del dret mateix, però la citació jurisprudencial anterior avala la distinció entre el

contingut del dret i la intervenció administrativa, en la mesura que assenyala expressament que la llei de l'Estat dictada en virtut de l'article 149.1.1 CE pot intervenir en relació amb la configuració de les condicions bàsiques del dret ciutadà, però no en la intervenció de l'Administració pública.

I amb referència a aquestes condicions bàsiques, en la STC 61/1997, es pot llegir que:

«Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho.» (FJ 9)

Aquesta doctrina es reitera en la posterior STC 164/2001, d'11 de juliol, sobre el mateix tema, en què es torna a afirmar:

«Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución.» (FJ 5)

Per finalitzar, podem dir que l'Estat pot establir el deure legal de conservació dels edificis, atès que aquest deriva de la funció social de la propietat, però no pot introduir la inspecció tècnica dels edificis perquè es tracta d'una forma de control que no manté una relació directa i immediata amb el dret de propietat, i constitueix una garantia administrativa, entre d'altres possibles.

D'altra banda, la resta d'articles del Reial decret llei 8/2011 relacionats amb la ITE sobre els quals se'ns demana l'opinió mantenen una estreta connexió amb les previsions de l'article 21. L'article 22 regula els efectes de la inspecció. La disposició addicional tercera fixa la població mínima dels

municipis als quals s'aplicarà obligatòriament la ITE, tot i que permet que les comunitats autònomes fixin altres estàndards de la població diferents o que els incloguin, a aquest efecte, en les àrees o els entorns metropolitans que delimitin. La disposició transitòria primera determina l'eficàcia de les inspeccions ja fetes, i la segona preveu l'establiment d'un calendari d'inspeccions. Atès el seu contingut, a l'habilitació competencial de l'Estat per dictar-los s'ha d'aplicar el mateix paràmetre constitucional i estatutari que hem exposat respecte de la regulació de la ITE a l'article 21 del Reial decret llei 8/2011.

En conclusió, per les raons exposades, els articles 21 i 22, la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona del Reial decret llei 8/2011 vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de conservació i manteniment dels habitatges (que inclou la seva inspecció), reconeguda a l'article 137.1.h EAC, i no estan emparats per la competència estatal de l'article 149.1.1 CE.

#### ***Quart. La distribució de competències en matèria de procediment administratiu***

1. Finalment, el Govern de la Generalitat sol·licita dictamen sobre l'apartat 1, lletres *a*, *d* i *e*, i l'apartat 2 de l'article 23 del Reial decret llei examinat. L'apartat 1 sotmet al règim d'autorització administrativa determinades actuacions dels particulars relacionades, segons es llegeix en la denominació del capítol V, amb «matèria immobiliària»: intervencions sobre l'espai físic que comportin moviments de terres, explanacions o tala de masses arbòries (lletres *a* i *d*); actes jurídics amb efectes sobre la propietat del sòl com ara segregacions, parcel·lacions i altres actes de divisió de finques en qualsevol classe de sòl (lletra *a*); i, finalment, la primera ocupació d'edificacions de nova planta i de cases prefabricades (lletra *e*). Per la seva banda, l'apartat 2

estableix la regla, per a aquests supòsits, que la falta de resolució expressa dins del termini establert legitimarà l'interessat per entendre desestimada la seva sol·licitud per silenci administratiu.

Encara que l'escrit de sol·licitud no fa distinció entre ambdues regles (sotmetiment d'aquestes actuacions a autorització administrativa, i efectes desestimatoris del silenci), una lectura detallada permet suposar que allò que qüestiona el Govern no és la primera d'aquestes sinó únicament la «imposició del silenci administratiu negatiu» en els supòsits esmentats, tal com s'hi llegeix textualment. En conseqüència, el dubte plantejat per la sol·licitud del Govern es pot formular de la manera següent: si la competència per determinar l'efecte desestimatori, per silenci administratiu, de la sol·licitud presentada per l'interessat en els tres supòsits esmentats pertany a l'Estat o a la Generalitat.

2. Hom sap que el silenci administratiu és una tècnica que té per objecte evitar la lesió dels interessos del ciutadà davant la manca de resposta per part de l'Administració que suposaria l'absència d'acte administratiu i dificultaria el control jurisdiccional. Va ser l'antiga Llei de procediment administratiu de 1956 la que el va introduir de manera general en el nostre ordenament, encara que amb mancances importants. La regulació que conté la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (d'ara endavant, LRJPAC), posteriorment modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, va produir un notable canvi en aquesta matèria, fins al punt d'eludir l'expressió *silenci administratiu*. En efecte, partint del principi que l'Administració està obligada a resoldre, i que, per a això, hi ha d'haver una resolució expressa, la Llei considera que davant de l'absència d'aquesta resolució s'ha de presumir, com a regla general, que s'estimen favorablement les pretensions adduïdes per l'interessat, de manera que l'atribució d'efectes desestimatoris al silenci es prefigura com una excepció a la regla general indicada. En la mesura que

aquesta presumpció limita de forma important els drets de les persones pel fet que els impedeix conèixer la motivació de l'acte administratiu, s'ha d'establir necessàriament per llei (art. 43.1 LRJAPC).

El Decret llei objecte d'aquest Dictamen pretén, precisament, introduir aquesta excepció en els supòsits abans esmentats. Justifica aquesta regulació, d'acord amb el que estableix la seva disposició final primera, lletra *d*, en els títols previstos als apartats 1 i 18 de l'article 149.1 CE. Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en l'escrit de sol·licitud de dictamen, rebutja aquesta intervenció del legislador estatal i argumenta la seva *vindicatio potestatis* en les competències assumides ex articles 116, 137, 149 i 159 EAC.

Conseqüentment, i seguint la metodologia ja emprada en els fonaments jurídics precedents, hem d'examinar en primer lloc aquests títols competencials, per tal de decidir aquells que siguin prevalents d'acord amb la doctrina constitucional. Una vegada efectuada aquesta operació, exposarem la nostra opinió sobre els dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat mitjançant l'aplicació dels esmentats títols.

Entenem, en primer lloc, que l'Estat no es pot basar en les previsions que conté l'article 149.1.1 CE («regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals») per regular els efectes desestimatoris del silenci administratiu. Aquesta invocació es refereix probablement i únicament a l'apartat primer de l'article 23, que, com hem vist abans, és el que sotmet a autorització administrativa els actes enumerats en les lletres *a*, *d* i *e*. En aquest sentit, cal recordar que és cert que la STC 61/1997, de 26 de juliol (FJ 34), va utilitzar aquest títol per justificar la constitucionalitat de l'article 242.1 de la Llei del sòl de 1992, que exigia la llicència municipal per a tot acte d'edificació.



Tanmateix, aquest aspecte no té transcendència per a l'objecte de la nostra anàlisi ja que, com hem indicat anteriorment, les llicències d'edificació no estan afectades per l'apartat 1 de l'article 23 examinat i, a més, l'exigència d'autorització a què es refereix aquest mateix apartat no és qüestionada en l'escrit de sol·licitud de dictamen. El nostre pronunciament, en canvi, s'ha de referir a un tema diferent, que és determinar la competència per establir l'efecte negatiu del silenci administratiu en les actuacions administratives previstes en el mencionat apartat 1 de l'article 23.

Pel que fa a aquest tema, només hi afegirem una consideració específica: en la regulació examinada no estan en joc drets constitucionals perquè, si bé és cert que en part dels supòsits examinats l'exigència d'autorització pot comportar algun límit al dret de propietat sobre el sòl, el fet que l'estimació o la desestimació d'aquesta llicència pugui ser obtinguda per silenci administratiu, que és l'únic que ens interessa, és irrellevant a aquests efectes. D'altra banda, l'article 103.1 CE no reconeix cap dret sinó només uns principis d'actuació de l'Administració; en canvi, sí que ho fa l'article 105 CE, però només respecte als drets d'audiència i d'accés als arxius i als registres públics, que no tenen res a veure amb la qüestió que ara ens ocupa. D'altra banda, l'apartat c d'aquest mateix precepte només conté un mandat al legislador sobre la regulació del procediment de producció dels actes administratius, del qual difícilment es podria deduir cap dret constitucional.

D'altra banda, els títols a què es refereixen els articles 116 EAC (agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals), 137 EAC (habitatge) i 149 (ordenació del territori i del paisatge, del litoral i urbanisme) no resulten directament afectats per la regulació examinada. En efecte, aquesta regulació no impedeix en absolut l'exercici de les competències de l'Administració de la Generalitat en matèria d'urbanisme, habitatge o aprofitaments forestals; per

contra, és clar que aquesta conserva la seva plena capacitat per decidir en cada un dels supòsits previstos en els apartats *a*, *d* i *e*. I, en tractar-se de competències exclusives, ho farà establint polítiques pròpies, si així ho considera oportú. L'article 23.2 del Reial decret llei examinat es limita, doncs, a imposar un criteri sobre els efectes del silenci de l'Administració, que és una matèria de procediment administratiu i no de dret substantiu, ja tingui aquest per objecte l'urbanisme, l'habitatge, els aprofitaments forestals o el medi ambient.

No obstant això, les competències substantives que acabem de citar hauran de ser tingudes en compte, en el seu moment, per determinar la titularitat de la competència de la Generalitat, que sí que és prevalent i que, ja ho avancem, és la prevista a l'article 159.1.c EAC. Així doncs, i com veurem després, són rellevants per connexió.

Ni el Reial decret llei ni la sol·licitud del Govern esmenten la competència sobre protecció del medi ambient que preveuen els articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, en particular, l'apartat *k* («prevenció de danys al medi ambient»). I això malgrat que de la dicció de la lletra *d* de l'apartat primer de l'article 23 examinat («tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que per les seves característiques puguin afectar el paisatge») es deriva una relació evident amb aquest títol competencial, almenys des d'una perspectiva teleològica, ja que la finalitat clara del precepte és, precisament, evitar possibles danys al paisatge.

No obstant l'anterior, l'afectació sobre la competència mediambiental té la mateixa naturalesa que la indicada per als títols competencials substantius abans esmentats, indirecta o per connexió amb el títol que sí que és prevalent.

En conseqüència, aquest títol prevalent, a parer nostre, és el que preveuen els articles 149.1.18 CE («procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes») i 159.1 EAC, en particular el seu apartat c («normes de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya i de les especialitats de l'organització de la Generalitat»). El precepte legal qüestionat, com dèiem abans, no afecta les competències materials o substantives de la Generalitat, sinó el procediment administratiu pel qual l'Administració pública competent adoptarà els actes corresponents, i resoldrà en sentit positiu o negatiu les sol·licituds presentades pels interessats.

3. Una vegada determinats els títols competencials que entenem que són rellevants i aplicables de manera directa per a la resolució del dubte plantejat per l'escrit del Govern, procedirem a examinar-ne l'abast en vista de la interpretació que la jurisprudència constitucional i la nostra pròpia doctrina consultiva han fet dels corresponents preceptes constitucionals i estatutaris.

La matèria «procediment administratiu comú» és una de les contingudes a l'article 149.1.18 CE, que inclou també les «bases del règim jurídic de les Administracions públiques», entre d'altres, i se'n diferencia per una característica que li és pròpia: el que determina la competència estatal i la distingeix de la competència autonòmica no és tant el seu abast funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser «comú» en el procediment administratiu 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 en aquesta matèria apareix connectada, necessàriament, amb l'exercici de la corresponent competència material o substantiva, que en el cas dels preceptes examinats és, com vèiem

anteriorment, la relativa a l'urbanisme, l'habitatge, els aprofitaments forestals i la protecció del medi ambient.

La jurisprudència constitucional ha definit amb suficient precisió l'abast que s'ha de donar a aquest vessant «comú» del procediment administratiu, particularment en dues sentències que són crucials.

La primera va ser la STC 227/1988, de 29 de novembre, en la qual es diu: «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).

Posteriorment, la STC 50/1999, de 6 d'abril, que va resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra la LRJPAC, va confirmar aquesta definició íntegrament i, el que és més important, la va aplicar als preceptes de la Llei esmentada que regulen aquesta matèria, excloent-ne alguns i confirmant la constitucionalitat d'altres. En conseqüència, l'esmentat text legal és el que conté aquests principis i normes a què es refereix la STC 227/1988 i, per tant, ens hem de remetre en particular als seus articles 42, 43 i 44.

D'acord amb el que hem dit, i si ens limitem a allò que ens interessa de manera particular, que és la competència per establir l'efecte estimatori o desestimatori del silenci administratiu, són normes i principis del

procediment comú, que vinculen totes les administracions públiques, els següents:

A) Com a regla general, l'Administració està obligada a dictar resolució expressa en tots els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, així com a notificar-la a l'interessat dins del termini establert (art. 42.1 LRJPAC). Aquest termini no forma part de l'àmbit del que és «comú», però si l'ens titular de la competència substantiva estableix un termini superior als sis mesos ho ha de fer mitjançant una norma amb rang de llei. Així mateix, formen part del procediment comú certes regles mínimes relatives al còmput del termini i a la seva possible suspensió o ampliació (art. 42.2, .3, .5 i .6 LRJPAC).

B) Una vegada vençut el termini sense que s'hagi notificat a l'interessat la resolució expressa, s'entendrà estimada la sol·licitud. L'estimació per silenci administratiu té a tots els efectes la consideració d'acte administratiu, i finalitza el procediment. D'aquesta presumpció només s'exclouen certs procediments que no tenen cap relació amb els esmentats en el precepte objecte del nostre Dictamen (art. 43.1 i .2 LRJPAC). Així mateix, en matèria d'urbanisme, l'article 242.6 del Text refós de la Llei sobre el règim del sòl de 1992 va establir la regla que en cap cas no es poden entendre concedides per silenci administratiu les llicències d'edificació que siguin contràries a la legislació o al planejament urbanístic, un aspecte que va ser avalat pel Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, de 25 de març (FJ 34.a *in fine*). Posteriorment, la versió vigent d'aquest Text refós, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 juny, va ampliar aquesta regla estenent la prohibició a tot tipus d'actes administratius presumptes, i no només als de concessió de les llicències d'edificació.

C) La regla general sobre l'efecte estimatori de l'acte presumpte podrà ser exceptuada per a supòsits concrets mitjançant una norma de dret comunitari

o mitjançant una norma amb rang de llei, estatal o autonòmica, segons qui sigui el titular de la competència substantiva. No obstant això, aquesta excepció només pot decidir-la el legislador competent quan s'apreciïn «raons imperioses d'interès general» (art. 43.1 LRJAPC, segons la nova redacció introduïda per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, sobre adaptació a la Llei 17/2009, de lliure accés a les activitats de serveis). Aquesta última Llei dona, a més, una definició precisa de les causes en què es pot basar l'esmentada «raó imperiosa d'interès general» (art. 3.11).

D'acord amb el que hem exposat, tot allò que queda fora de l'àmbit que acabem d'exposar s'ha d'entendre com a procediment administratiu que no és «comú» i, per tant, la Generalitat de Catalunya està habilitada per a regular-lo, sempre que disposi d'un títol material que ho justifiqui. En els supòsits en què es pretengui introduir l'excepció a la regla general abans esmentada, declarant l'efecte desestimatori del silenci administratiu, la Generalitat haurà de disposar, si més no, de la funció legislativa en aquest títol competencial, ja que, com hem indicat, l'excepció només pot ser acordada mitjançant una norma amb rang de llei.

Això anterior es deriva, amb claredat, de la doctrina continguda en la STC 227/1988, anteriorment esmentada, quan es refereix a la competència autonòmica en matèria de procediment administratiu:

«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. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas

últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. 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.» (FJ 32)

Conseqüentment, ni de la LRJAPC ni de la jurisprudència constitucional no es desprèn que la competència per determinar, en cada supòsit concret, l'excepció legal del silenci administratiu negatiu (o, en sentit contrari, la competència per desactivar aquesta excepció legal recuperant la regla del silenci positiu), formi part d'aquest vessant «comú» del procediment administratiu. Es tracta d'una matèria pròpia de les «especialitats» d'aquest procediment que, d'acord amb la Sentència citada, correspondrà decidir a l'Estat o a les comunitats autònomes segons qui sigui el titular de la competència per «regular el règim substantiu de cada activitat o servei de l'Administració». La mateixa LES confirma aquesta afirmació quan reconeix expressament la competència autonòmica per establir les excepcions a la regla general del silenci administratiu i impulsar l'adequació normativa que considerin oportuna (art. 40.2).

El mateix Reial decret llei dictaminat aporta un notable exemple del que acabem d'indicar al seu annex I, que inclou fins a cent vint-i-cinc supòsits de procediments en els quals el sentit del silenci, que era negatiu, passa a ser positiu, i que no és objecte de qüestionament en aquest Dictamen.

4. Només ens queda, doncs, aplicar els criteris que acabem d'exposar als preceptes qüestionats, i determinar la titularitat de la competència controvertida.

L'apartat segon de l'article 23 RDL 8/2011 estableix l'efecte desestimadori de les sol·licituds adduïdes pels particulars en els supòsits inclosos en l'apartat primer, quan l'Administració competent no hagi dictat resolució expressa, favorable o desfavorable, dins del termini establert.

L'exposició de motius del Reial decret llei examinat, en el seu capítol IV, justifica aquesta intervenció del legislador estatal per la necessitat de respectar la previsió que conté l'article 8.1.b del Text refós de la Llei del sòl de 2008, que afirma que «en cap cas no podran entendre's adquirides per silenci administratiu facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística», un precepte que ja hem analitzat en l'apartat 3 d'aquest mateix fonament jurídic.

Entenem que aquest raonament no és acceptable. Naturalment que no es poden adquirir per actes presumptes drets o facultats contraris a l'ordenament i al planejament urbanístic, que avalarien, com es llegeix en aquest mateix capítol de l'exposició de motius, «la mera passivitat» dels ajuntaments. Això també és cert, amb més raó encara, en relació amb els actes expressos en els quals s'ha concedit per error una autorització que és contrària al planejament.

En conseqüència, la nostra conclusió és clara: d'acord amb les consideracions fetes anteriorment sobre la interpretació de l'article 149.1.18 CE, el legislador estatal no té competència per imposar el silenci negatiu a l'empara del títol sobre «procediment administratiu comú».



Després d'excloure aquesta possibilitat, només ens queda examinar si aquesta competència podria emparar-se en la capacitat de què disposa l'Estat per regular les «especialitats» del procediment quan disposa d'algun títol substantiu, com succeeix amb les previsions que inclou l'annex I del Reial decret llei a què ens referíem abans.

Doncs bé, la simple lectura de l'apartat primer de l'article 23 RDL 8/2011 examinat i, més encara, la seva interpretació en vista de l'exposició de motius, permet donar, ja d'entrada, una resposta negativa. Les activitats sobre les quals s'imposa aquest silenci negatiu i la mateixa remissió a la «legislació d'ordenació territorial i urbanística» demostren que la matèria que resulta afectada de manera prevalent és, precisament, l'ordenació del territori i l'urbanisme, que ha estat atribuïda per l'article 149.1 EAC de manera exclusiva a la Generalitat de Catalunya i sobre la qual l'Estat no té competència. I això anterior, sens perjudici que en algun d'aquests supòsits concrets hi influeixi de manera prevalent algun altre títol substantiu de la Generalitat, com veiem a continuació:

A) La lletra *a* enumera un conjunt d'activitats de signe variat («moviments de terres, aplanaments, parcel·lacions, segregacions...», etc.) que presenten una característica comuna: són actes destinats a la preparació d'actuacions de transformació del sòl i d'edificació, per la qual cosa incideixen directament en les competències assumides per la Generalitat sobre ordenació del territori i urbanisme ex article 149.1.a i b EAC.

B) La lletra *d* («tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva que, per les seves característiques, puguin afectar el paisatge») incideix en les competències compartides de la Generalitat sobre muntanyes i aprofitaments forestals (art. 116.2.b EAC) i sobre medi ambient (art. 144.1.k EAC). No obstant això, entenem que el títol que en resulta més directament afectat és, novament, el reconegut a l'article 149.1.a EAC amb caràcter exclusiu

(«ordenació i gestió del territori i del paisatge i de les actuacions que hi incideixen»).

C) Finalment, la lletra e («primera ocupació de les edificacions de nova planta...») resulta afectada de manera directa per la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge, en particular pel que fa a les submatèries que esmenta l'article 137.1.e i f EAC.

En conclusió, en vista de les raons exposades, l'apartat 2 de l'article 23 RDL 8/2011, en la mesura que s'aplica a les lletres a, d i e del seu apartat primer, és contrari a l'article 149.1.18 CE i a l'article 159.1.c EAC.

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

## CONCLUSIONS

**Primera.** La lletra c de l'apartat 1 de l'article 17, l'apartat 1 de l'article 18 i l'apartat 2 de l'article 19 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, són contraris a l'article 149.5 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** Els articles 21 i 22, la disposició addicional tercera i les disposicions transitòries primera i segona del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, són contraris a l'article 137.1.h EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** L'apartat 2 de l'article 23 del Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, en la mesura que s'aplica a les lletres a, d i e del seu apartat 1, és contrari a l'article 149.1.18 CE i a l'article 159.1.c EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

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