



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 9/2013, de 8 d'agost, sobre la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes

Conclusions del Dictamen:

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

Adoptada per unanimitat.

Els articles 4, 5, 6 i les disposicions transitòria primera i final divuitena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (en endavant, Llei 8/2013 o LRRRU), regulen «l'informe d'avaluació dels edificis». Aquest informe substitueix l'anterior informe d'inspecció tècnica d'edificis previst en el Reial decret llei 8/2011, d'11 de juliol, i conté un règim més extens i detallat que el que contenia el Reial decret llei esmentat.

La matèria regulada per aquests preceptes se situa en l'àmbit de l'habitatge, sobre el qual la Generalitat disposa de competències exclusives d'acord amb l'article 137.1 EAC. En aquest sentit, com sigui que l'informe d'avaluació dels edificis és integrador de l'informe relatiu a la inspecció tècnica dels edificis, es reprèn el que es va exposar en el DCGE 8/2011, de 27 de setembre (FJ 3), que va analitzar aquest últim, i s'entén que l'informe d'avaluació examinat es pot considerar una tècnica per facilitar el compliment del deure de conservació que tenen els propietaris a través de la col·laboració entre els particulars interessats i l'Administració pública i com a instrument de manteniment de la qualitat dels edificis.

Respecte de l'article 149.1.13 CE com a títol habilitant d'aquest conjunt de preceptes, s'arriba a la mateixa conclusió que en el DCGE 8/2011, on es va rebutjar que la regulació de la inspecció tècnica dels habitatges efectuada pels articles 21 i 22 del Reial decret llei 8/2011 es pogués emparar en aquest precepte constitucional, ja que aquesta regulació «no pretén canalitzar fons estatals per a la promoció de l'habitatge ni regular directament aquesta promoció sinó, com hem dit, establir una mesura que garanteixi la qualitat del parc d'habitatges de caràcter residencial», que no constitueix cap norma d'ordenació d'una activitat econòmica concreta (FJ 3.3). Com la mateixa Llei 8/2013 dictaminada reconeix, l'informe d'avaluació es configura com un instrument que «atorga la uniformitat necessària als continguts que s'entenen necessaris per assegurar el compliment dels objectius» de qualitat i sostenibilitat del parc edificat (apt. V, paràgraf primer del preàmbul), de manera que s'allunya dels objectius de promoció, impuls, planificació o regulació del conjunt de l'economia o d'un sector econòmic, per la qual cosa no pot trobar empara en l'article 149.1.13 CE.

L'article 4 i la disposició transitòria primera LRRRU. L'article 4 de la Llei 8/2013, rubricat «L'informe d'avaluació dels edificis», constitueix el punt central de la regulació, en preveure el contingut i l'abast de l'informe, i la disposició transitòria primera, intitulada «Calendari per a l'elaboració de l'informe d'avaluació dels edificis», s'hi troba estretament lligada, per la qual cosa es tracten conjuntament.

D'acord amb l'article 4, els propietaris d'immobles ubicats en edificacions amb tipologia residencial d'habitatge col·lectiu podran ser requerits per l'administració competent perquè acreditin l'estat de conservació de l'edifici, el compliment de la normativa en matèria d'accessibilitat universal i el grau d'eficiència energètica, a través de l'informe d'avaluació.

La disposició final dinovena LRRRU prescriu que l'article 4 i la disposició transitòria primera es dicten a l'empara, addicionalment, dels títols competencials continguts en els subapartats 1 (igualtat en l'exercici de drets), 16 (bases i coordinació general de la sanitat), 18 (règim jurídic de les Administracions

públiques), 23 (legislació bàsica sobre protecció del medi ambient) i 25 (bases del règim miner i energètic) de l'article 149.1 CE.

Pel que fa al subapartat 1 de l'article 149.1 CE, aquest no pot donar empara als preceptes examinats perquè tot i que l'Estat pot establir el deure legal de conservació dels edificis, no pot introduir un mecanisme com l'informe d'avaluació, que constitueix una fórmula d'intervenció administrativa a través del control de la qualitat dels habitatges, que no manté una relació directa i immediata amb el dret de propietat i que correspon a l'Administració que té la competència en matèria d'habitatge, i per tant a la Generalitat *ex* article 137.1 EAC. Quant al subapartat 16 de l'article 149.1 CE en matèria de bases i coordinació de la sanitat, la regulació que s'estableix en els preceptes examinats, per més que pugui tenir una certa incidència en la preservació de les condicions de salubritat dels edificis lligada a l'exigència de l'avaluació del seu estat de conservació, no pot desplaçar el títol competencial prevalent d'habitatge.

Així mateix, tampoc no els és aplicable el subapartat 18 de l'article 149.1 CE, ja que la regulació de l'informe d'avaluació no es pot considerar incardinable en els principis i les regles bàsiques dels aspectes organitzatius i de funcionament de les administracions públiques, ni es pot considerar enquadrable en la competència sobre el procediment administratiu comú perquè no constitueix un principi o regla que hagi d'estar present en tota actuació administrativa. A més, quant al subapartat 23 de l'article 149.1 CE, malgrat la invocació que es fa en el preàmbul al canvi climàtic i a les emissions de CO₂, i, tot i la referència explícita al grau d'eficiència energètica i l'exigència d'una certificació d'aquesta eficiència, tot això no és suficient per substituir el lligam prevalent dels preceptes qüestionats amb la matèria de l'habitatge, prevista a l'article 137.1 EAC, objecte prioritari dels preceptes dictaminats. La mateixa disposició transitòria primera.1 LRRRU ressalta que l'obligació de disposar de l'esmentat informe d'avaluació té la pretensió «de garantir la qualitat i sostenibilitat del parc edificat», obviant la qüestió ambiental de forma directa i, per contra, ubicant el precepte en l'àmbit de l'habitatge (art. 137.1 EAC).

Finalment, pel que fa al subapartat 25 de l'article 149.1 CE, malgrat la connexió aparent de la certificació d'eficiència energètica amb la matèria d'energia, hem de dir que aquest títol es projecta sobre les fonts o els sectors energètics concrets i comprèn diverses activitats, des de la producció al transport, o també, en alguns casos, la distribució o l'emmagatzematge de l'energia. Aquests supòsits queden molt lluny del sentit i la finalitat de l'informe d'avaluació dels edificis. Més encara si tenim en compte que en la Llei dictaminada no s'està fent una regulació de l'esmentada certificació sinó que, simplement, s'està preveient la seva inclusió com a apartat de l'informe d'avaluació, la qual cosa no troba empara en l'article 149.1.25 CE ni menys encara dóna habilitació al legislador estatal per dur a terme la regulació de l'informe.

Així doncs, es constata que en cap cas s'aprecia una concurrència dels títols competencials estatals al·legats que condueixi a un desplaçament del títol competencial prevalent d'habitatge, per la qual cosa l'article 4 i la disposició transitòria primera de la Llei dictaminada vulneren les competències de la Generalitat establertes a l'article 137.1 EAC i no troben empara en els títols enumerats en la disposició final dinovena de la Llei dictaminada.

L'article 5 LRRRU, amb la rúbrica «Coordinació administrativa», fa una referència a la utilitat dels informes d'avaluació dels edificis com a base documental i de dades per nodrir els censos de construccions, edificis, habitatges i locals objecte de rehabilitació. En vista de la seva dicció literal, aquest precepte no organitza ni crea cap registre, ans al contrari, preveu únicament la utilitat afegida dels informes a efectes estadístics i de base de dades.

La disposició final dinovena LRRRU declara aplicables dos títols competencials addicionals al de l'article 149.1.13 CE, que són els previstos en els subapartats 8 i 18 de l'article 149.1 CE. Quant al subapartat 8, no està justificada la seva invocació, atesa la nul·la connexió entre el precepte examinat i la matèria «legislació civil». A més, malgrat la referència que es fa als censos, en cap cas s'efectua la seva regulació, per la qual cosa no tindria aplicació la clàusula sobre l'«ordenació de registres» que preveu el precepte constitucional examinat. Ultra això, l'article dictaminat conté la referència a uns registres que tenen per objectiu contribuir a l'activitat administrativa però les dades dels quals no produeixen efectes

jurídics substantius, per la qual cosa entenem que no són incardinables en el concepte de registre contingut en l'article 149.1.8 CE. Pel que fa al subapartat 18 de l'article 149.1 CE, tampoc no és aplicable a la regulació de l'informe d'avaluació dels edificis ni als efectes que se'n derivin, per les mateixes raons exposades en analitzar l'article 4 i la disposició transitòria primera.

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

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

La disposició final dinovena LRRRU invoca, a més de l'article 149.1.13 CE, el títol competencial addicional del subapartat 30 de l'article 149.1 CE.

Els preceptes esmentats, en la mesura que tenen per objecte i finalitat establir les capacitacions i qualificacions per a l'elaboració dels informes d'avaluació, tenen un caràcter accessori respecte d'aquests, per la qual cosa, atès que l'Estat no està habilitat per regular l'informe d'avaluació esmentat, tampoc no pot regular qui està capacitat per elaborar-lo ni com s'ha d'acreditar aquesta capacitació, la qual cosa fa innecessari examinar de manera extensa el títol competencial de l'article 149.1.30 CE. No obstant això, cal diferenciar entre requisits de titulació i les qualificacions professionals que escauen per desenvolupar l'activitat d'informar sobre l'estat dels edificis. Així, en allò que es refereix a les condicions requerides per a l'obtenció dels títols professionals, l'Estat té la competència exclusiva per regular-ne les condicions d'obtenció, expedició i homologació (ex art. 149.1.30 CE); per contra, és a la Generalitat a qui correspon, d'acord amb l'article 125.4.a EAC, la competència exclusiva —respectant els articles 36 i 139 CE— sobre l'exercici de les professions titulades, que inclou —com és en aquest cas— la determinació de les qualificacions habilitants requerides per subscriure els informes d'avaluació dels edificis, en el marc de les seves competències en matèria d'habitatge.

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

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

Aquest bloc de preceptes regula diferents elements de les actuacions sobre el medi urbà, a les quals es refereix el títol II LRRRU.

L'article 7 LRRRU defineix l'objecte de les actuacions sobre el medi urbà, tot diferenciant entre les que suposen obres de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes, que afecten tant edificis com teixit urbà. Aquestes actuacions tenen, a més, caràcter integrat quan articulin mesures socials, ambientals i econòmiques emmarcades en una estratègia administrativa global i unitària. Aquest article, d'acord amb la Llei dictaminada, cerca l'empara en l'article 149.1.13 CE, per bé que aquestes actuacions pel seu contingut i finalitat, atès que són actuacions de remodelació de la ciutat ja construïda o sobre àrees que es consideren degradades, s'emmarquen primordialment en l'urbanisme competència exclusiva de la Generalitat ex article 149.5 EAC. Amb caràcter general, aquest tipus d'actuacions, tot i

tenir transcendència econòmica i efectes sobre la construcció i de retruc en l'àmbit laboral, no es poden qualificar de mesures substantives de la planificació econòmica que facin possible la intervenció del legislador estatal ex article 149.1.13 CE desplaçant la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme. Per això, l'article 7 LRRRU no troba empara en el precepte constitucional esmentat i vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 149.5 EAC.

L'article 8 LRRRU determina els subjectes que estan obligats a la realització de les obres derivades de les actuacions sobre el medi urbà que preveu l'article 7.

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

Com es desprèn de la seva dicció literal, la determinació que fa l'article 8 dels subjectes obligats, ho és als efectes de la realització de les obres relatives a les actuacions sobre el medi urbà que es preveuen a l'article 7, sense el qual no s'entenen, per la qual cosa el precepte examinat s'integra en el mateix règim competencial que l'esmentat article 7, és a dir, en l'article 149.5 EAC. No obstant això, en la mesura que, a més dels subjectes als quals la legislació d'ordenació territorial i urbanística atribueix aquesta obligació, en determina d'altres a partir de la normativa reguladora de la relació contractual, del règim de la propietat horitzontal o dels conjunts immobiliaris, el seu contingut incideix també sobre la matèria legislació civil. Ara bé, el fet que l'article 8 s'integri, com un tot, en el règim que regula l'activitat de rehabilitació edificatòria i de regeneració i renovació urbanes fa que, atès el seu contingut materialment urbanístic, decaigui en la seva integritat per vulnerar les esmentades competències de la Generalitat, i, per tant, no calgui cap pronunciament sobre aquest altre àmbit material, que és el dret civil.

Pel que fa a l'eventual incidència dels altres títols competencials esmentats, es rebutja qualsevol relació amb l'article 149.1.18 CE, per l'absoluta manca de connexió entre el contingut del precepte dictaminat i la matèria a la qual es refereix aquest últim, així com amb l'article 149.1.1 CE. En aquest darrer cas perquè, d'acord amb el paràmetre exposat, la regulació de l'article dictaminat no constitueix 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.

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

L'article 9 LRRRU regula la iniciativa per proposar l'ordenació de les actuacions de rehabilitació edificatòria i les de regeneració i renovació urbanes.

El precitat article, d'acord amb la disposició final dinovena LRRRU, es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE. Malgrat l'activitat rehabilitadora pugui tenir un efecte econòmic, es descarta que l'article 9 presenti la incidència directa i significativa en l'activitat econòmica que exigeix la jurisprudència constitucional per legitimar la competència estatal d'acord amb el precepte constitucional esmentat. En el marc de l'ordenació i gestió, l'article 9 es limita a regular la iniciativa per proposar l'ordenació de les actuacions relatives a la rehabilitació edificatòria i renovacions urbanes, que ha de córrer a càrrec de les Administracions públiques, les entitats públiques adscrites o dependents de les mateixes i els propietaris. Això anterior resta lluny d'oferir una rellevància econòmica que habiliti l'actuació de l'Estat ex article 149.1.13 CE.

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

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

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

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

Les previsions de l'article 10 LRRRU tenen el seu antecedent en els articles 110.4 i 111.6 LES, que van ser objecte del DCGE 6/2011, de 20 de maig (FJ 3), amb els quals manté una equivalència de continguts. En aquest Dictamen ja es va considerar que aquestes previsions normatives «incideixen de ple sobre la competència legislativa en matèria urbanística, que atribueix a la Generalitat la potestat de fixar les seves pròpies normes sobre l'ordenació de la ciutat, mitjançant les tècniques jurídiques que consideri més adients».

L'apartat 1 de l'article 10, quant a la dualitat de plans, implica una regulació dels instruments urbanístics sobre edificis i, per tant, té un contingut materialment urbanístic. També té aquest contingut la memòria de sostenibilitat econòmica que s'esmenta en el mateix apartat. La mateixa consideració ha de rebre l'apartat 2 de l'article 10, que, referint-se també a actuacions urbanístiques (delimitació dels àmbits d'actuació), disposa el mecanisme administratiu mitjançant el qual s'han de dur a terme (acord administratiu) i el seu contingut. Finalment, també els apartats 3 a 5, que contenen unes actuacions d'intervenció sobre determinats espais i béns del sòl urbà i les conseqüències que aquesta intervenció produeix sobre el planejament, per tal de garantir l'accessibilitat universal i l'eficiència energètica. Aquestes regles, l'aplicació de les quals hauran de garantir els instruments d'ordenació urbanística, s'integren de forma natural dins l'àmbit material que comprèn l'urbanisme i tenen efectes directes sobre aquest.

En el DCGE 6/2011 (FJ 3.3) ja es va dir que es tractava d'«eines al servei de les previsions dels plans, programes o instruments de rehabilitació que, juntament amb l'ocupació de l'espai que correspongui [...], s'integren dins l'àmbit material que defineix l'urbanisme» i vulneraven les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'urbanisme.

Quant a l'article 149.1.13 CE, es descarta novament que procedeixi la seva aplicació en la mesura que les previsions de l'article 10 LRRRU no responen de manera efectiva i estricta a la planificació general de l'activitat econòmica. En conclusió, l'article 10 LRRRU no s'empara en l'article 149.1.13 CE i vulnera les competències d'urbanisme de la Generalitat previstes a l'article 149.5 EAC.

L'article 11 LRRRU regula el contingut detallat de la memòria de viabilitat econòmica que ha de precedir l'ordenació i l'execució de les actuacions de rehabilitació i de regeneració i renovació urbanes.

Segons la disposició final dinovena LRRRU, aquest precepte s'hauria dictat a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, de les clàusules 8 i 18 d'aquest mateix precepte constitucional.

L'article 11 LRRRU s'integra com un tot en el règim de rehabilitació edificatòria i de regeneració urbanes regulant un aspecte més del règim jurídic de les actuacions sobre el medi urbà. En concret, en el si d'aquest procediment urbanístic, prescriu la realització d'un tràmit administratiu, de caràcter previ i preceptiu, que garanteixi la sostenibilitat i viabilitat de les esmentades actuacions. S'insereix, per tant, de forma natural en aquests processos de transformació de la ciutat pròpiament urbanístics.

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Quant a la invocació genèrica pel legislador estatal de l'article 149.1.13 CE, es rebutja per les mateixes raons al·legades respecte dels preceptes anteriors, amb els quals està directament connectat, d'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic segon del Dictamen.

Respecte de la invocació dels altres dos títols competencials estatals més específics, només l'article 149.1.18 CE podria tenir alguna relació amb la matèria que es regula, ja que es tracta d'un document administratiu que s'integra en el procediment de realització de les actuacions urbanístiques. No obstant això, la memòria no compleix les condicions exigides per acceptar l'aplicació de la competència estatal de l'article 149.1.18 CE, per diverses raons: primerament, perquè prescriu una tècnica administrativa instrumental que forma part del procés urbanístic de transformació del sòl urbà, que correspondria establir, si escau, a les administracions competents en aquesta matèria. Així, l'Estat no té cap competència substantiva en la matèria que ara es dictamina, en la mesura que no procedeix l'aplicació de l'article 149.1.13 CE. Ultra això, en segon lloc, el precepte dictaminat no regula les relacions entre l'administració urbanística competent i els ciutadans afectats per les actuacions de transformació del sòl urbà, sinó que imposa una determinada actuació a l'esmentada administració i, a l'últim, en cap cas podria tenir la consideració de base, atès que l'excessiu detall de la regulació que s'hi conté predisposa el concret model d'aquesta memòria.

En conclusió, l'article 11 LRRRU no s'empara en els títols competencials de l'article 149.1.8, .13 i .18 CE i vulnera la competència de la Generalitat de l'article 149.5 EAC en matèria d'urbanisme.

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

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

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

Es descarta l'aplicació de l'article 149.1.13 CE, ja que pel contingut i la finalitat de l'article 12, aquest se situa en la matèria urbanisme competència de la Generalitat ex article 149.5 EAC, i no presenta una incidència directa i significativa sobre la planificació general de l'activitat econòmica que pugui desplaçar el títol competencial autonòmic, que és el prevalent.

Dels dos títols específics esmentats, el subapartat 8 de l'article 149.1 CE estaria més relacionat amb l'apartat 2 del precepte dictaminat i l'article 149.1.18 CE amb l'apartat 1.

Quant a l'apartat 1 de l'article 12, el que preceptua no troba empara en l'article 149.1.18 CE. Això tant pel que fa a la causa suficient per expropiar en l'àmbit urbanístic, perquè, d'acord amb la jurisprudència constitucional, aquesta va lligada a la competència material (en aquest cas l'urbanisme), com respecte a l'ocupació dels béns o espais de domini públic i al moment de l'inici de les actuacions, perquè són totes tècniques administratives d'intervenció jurídica de caràcter públic sobre el medi urbà, de contingut materialment urbanístic.

Pel que fa a l'apartat 2 de l'article 12, l'essència del contingut de la norma que ara es dictamina no és sinó preveure com afecta el deure de costejar les obres de les actuacions de rehabilitació edificatòria,

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

regeneració i renovació urbanes a determinats subjectes privats que intervenen en el procediment de transformació urbanística, i com es garanteix aquesta obligació. Per tant, aquesta norma és un element més que forma part del règim que regula les esmentades actuacions urbanístiques, de manera que el seu contingut pertany de forma preferent a l'àmbit urbanístic (art. 149.5 EAC), raó per la qual no hi ha pronunciament sobre la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de dret civil.

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

L'article 13 LRRRU disposa que, en relació amb les formes d'execució, les administracions públiques ~~puguin~~ poden utilitzar totes les modalitats de gestió directa o indirecta admeses per la normativa vigent.

Aquest article és tributari de l'article 12 LRRRU perquè desenvolupa la gestió una vegada ha guanyat fermesa la delimitació espacial de l'àmbit d'actuació, i per això resta enquadrat en l'article 149.5 EAC. Les regles de gestió d'aquest article 13 LRRRU s'identifiquen amb accions urbanístiques de les administracions públiques que resulten de l'execució d'un procés de planificació per a la rehabilitació i renovació del medi urbà i de l'elaboració dels projectes, plans o programes corresponents. Per tant, s'insereixen de forma natural en una matèria relativa al dret urbanístic que no correspon regular al legislador estatal a l'empara de la seva competència sobre les bases de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

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

L'article 15 LRRRU determina les facultats dels subjectes legitimats per participar en l'execució de les actuacions sobre el medi urbà.

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

Aquest precepte, d'acord amb la disposició final dinovena, es dicta a l'empara de l'article 149.1.13 CE i, addicionalment, dels títols competencials previstos en l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE. Quant als títols al·legats, es descarta el de l'article 149.1.13 CE perquè, en vista del seu contingut, és clar que no és una mesura d'ordenació econòmica, sinó una regulació dels subjectes que poden desenvolupar determinades actuacions urbanístiques, que no presenta un vincle o impacte directe i rellevant sobre l'economia general.

Així mateix, pel que fa als títols addicionals invocats per l'Estat, cal descartar els relatius a les bases sobre sanitat, règim jurídic de les administracions públiques, medi ambient i energia (art. 149.1.16, .18, .23 i .25 CE, respectivament), perquè, la finalitat i el contingut de l'article 15 LRRRU no s'adiu amb aquestes matèries.

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

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

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

Tercera. *L'apartat cinc de la disposició final dotzena de la Llei 8/2013, de 26 de juny, en la redacció que dóna a l'apartat 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 159.1.c de l'Estatut. Adoptada per unanimitat.*

L'apartat 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl estableix una exclusió legal a la regla general de l'efecte positiu del silenci en quatre supòsits, tots relacionats amb activitats urbanístiques.

Un simple examen d'aquest precepte permet determinar que la matèria a què es refereix és el procediment administratiu i, més concretament, un aspecte d'aquest com són els efectes del silenci administratiu en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat. Els títols competencials afectats són els de l'article 149.1.18 CE («procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes») i, pel que fa a la Generalitat de Catalunya, l'article 159.1.c EAC («normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat»). El que determina, doncs, la competència estatal i autonòmica en aquesta matèria no és tant el seu àmbit funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser «comú» en aquest procediment i el que pot ser «específic», en la mesura que aquesta especificitat derivi de les especialitats del dret substantiu de les comunitats autònomes. Conseqüentment, la competència autonòmica està connectada directament amb l'exercici de la corresponent competència material o substantiva.

La competència estatal o autonòmica per declarar l'excepció a la regla del silenci positiu no forma part del procediment administratiu comú. Aquesta atribució correspon a l'Estat o a la Generalitat, segons quina sigui la matèria sobre la qual opera, exigint-se únicament que s'acordi mitjançant norma amb rang de llei i que s'aprecii la indicada concurrència de raons imperioses d'interès general que la justifiquin.

La disposició final dinovena LRRRU invoca de forma general la competència de l'Estat ex article 149.1.13 CE i, addicionalment, ~~la reconeguda~~ les reconegudes en l'article 149.1.1, .16, .18, .23 i .25 CE.

A) Els supòsits esmentats en aquest apartat 8, en les lletres *a* (moviments de terres, esplanacions i actes de divisió de finques), *b* (obres d'edificació, construcció i implantació d'instal·lacions de nova planta) i *c* (ubicació de cases prefabricades i instal·lacions similars) es refereixen a activitats clarament relacionades amb l'edificació i l'urbanisme, motiu pel qual la seva autorització o denegació s'ha de considerar com un acte d'exercici de les competències exclusives de la Generalitat en aquesta matèria (art. 149.5 EAC, en particular en el seu apartat e). L'Estat, doncs, no té competència per exceptuar la regla del silenci positiu en aquests supòsits.

B) La lletra *d* (tala de masses arbòries o de vegetació arbustiva) ja figurava en l'article 23.1 del Reial decret llei 8/2011, però introdueix diferències notables en la seva redacció respecte d'aquest, ja que ha desaparegut la referència a les tales que «per les seves característiques puguin afectar el paisatge» i, en canvi, es defineix el supòsit amb més precisió en limitar-lo a les tales a «terrenys incorporats a processos de transformació urbanística». Amb això s'esvaeixen els dubtes respecte a la prevalença del títol competencial sobre urbanisme en aquest supòsit.

En conseqüència, l'apartat 8 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl examinat vulnera les competències de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes establertes a l'article 159.1.c EAC, en la mesura que afecten el dret substantiu de Catalunya sobre l'urbanisme (art. 149.5.e EAC) i, per tant, no troba empara en l'article 149.1.18 CE, com tampoc en la resta de títols competencials invocats en la disposició final dinovena.

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

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

L'apartat 7 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl disposa que tot acte d'edificació requereix l'acte de conformitat, aprovació o autorització administrativa que sigui preceptiu segons la legislació d'ordenació territorial i urbanística, la denegació del qual ha de ser motivada; i que, en cap cas, es poden entendre adquirits per silenci administratiu drets que contradiguin l'ordenament territorial o urbanístic.

Igual que en el cas de l'apartat 8 d'aquest article 9, la matèria a què es refereix aquest precepte és el procediment administratiu i, en concret, els requisits dels actes administratius expressos o presumptes.

L'apartat 7 conté dues prescripcions de naturalesa diversa. La primera es refereix a l'autorització, aprovació o acte de conformitat requerits de forma preceptiva per a tot acte d'edificació, incloent una remissió expressa al que disposa la legislació autonòmica. Aquesta mateixa exigència figurava en l'article 242.1 del Text refós de la Llei del sòl («preceptiva llicència municipal prèvia»). El Tribunal Constitucional va considerar que el legislador estatal està habilitat per establir amb caràcter general la necessitat d'aquesta autorització a l'empara de la seva competència ex article 149.1.1 CE, ja que va entendre que l'edificació és una de les facultats que integren el contingut del dret de la propietat urbana, per la qual cosa la seva regulació s'hauria de realitzar de forma igualitària. Aquesta doctrina ha de ser aplicada al precepte examinat en allò que l'afecta, és a dir, en l'exigència d'una autorització o figura similar per a tot acte d'edificació. En canvi, d'acord amb la remissió abans esmentada, serà la Generalitat qui regularà les formes, condicions, efectes i altres aspectes relacionats amb aquesta autorització.

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

La segona de les prescripcions de l'apartat 7 que s'analitza prohibeix l'adquisició per silenci administratiu de facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística. Una expressió idèntica, encara que referida únicament al silenci administratiu produït en les sol·licituds de llicències d'edificació, apareixia ja en l'article 242.6 del Text refós de la Llei del sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, i va ser avalada per la STC 61/1997, de 20 de març, per considerar que es tracta d'un principi propi del procediment administratiu comú. Aquesta argumentació jurisprudencial és aplicable a l'apartat 7 examinat.

Conseqüentment, l'apartat 7 de l'article 9 del Text refós de la Llei del sòl examinat no vulnera les competències de la Generalitat.

Barcelona, 12 d'agost de 2013