

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

La siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1886-2012, promovido por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 17.1.c), 18.1, 19.2, 21, 22, 23, la Disposición adicional tercera, las Disposiciones transitorias primera y segunda y la Disposición final del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Ha sido parte el Abogado del Estado actuando en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el Magistrado Don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

## Antecedentes

1. El 30 de marzo de 2012 tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional escrito de la Letrada de la Generalitat de Cataluña, actuando en representación y defensa de ésta. Mediante él interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 17.1.c), 18.1, 19.2, 21, 22, 23, la Disposición adicional tercera, las Disposiciones transitorias primera y segunda y la Disposición final primera del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Los argumentos en los que se basa la demanda se exponen sucintamente a continuación.

Tras una primera parte introductoria en la que se alude al fracaso del procedimiento de negociación iniciado para resolver las discrepancias competenciales, se analiza la finalidad y contenido de los preceptos impugnados y se expone el régimen de distribución de competencias en materia de urbanismo, la demanda se adentra en la argumentación de la inconstitucionalidad de los arts. 17.1.c), 18.1 y 19.2 del Real Decreto-Ley 8/2011.

En relación con el art. 17.1.c) *in fine* se afirma que este precepto equipara las actuaciones de regeneración urbana a las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana reguladas en el art. 110 de la Ley de Economía Sostenible (en adelante, LES), que les atribuye la condición de actuaciones de transformación urbanística establecidas en el art. 14.1.a.2 y b del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008 (en adelante, TRLS 2008). Asimismo dispone que su aprobación podrá realizarse a través del planeamiento urbanístico o de otro instrumento específico que deberá enmarcarse en una estrategia municipal global o unitaria cuando tenga carácter integral y articule medidas sociales, ambientales y económicas. Se adentra luego en la determinación de los instrumentos normativos idóneos para llevar a cabo las actuaciones de transformación urbanística, dentro de la materia urbanismo de competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña. En consecuencia, en la medida en que la previsión del art. 17.1.c) *in fine* prevé que las actuaciones de regeneración urbana se efectúen a través de otros instrumentos jurídicos distintos de los planes urbanísticos, invadiría la competencia exclusiva que el art. 149.5.c) EAC otorga a la Generalidad de Cataluña para establecer y regular los instrumentos de planificación y gestión urbanística. Rechaza que la regulación pueda encontrar amparo en los apartados 1, 13 y 23 del art. 149.1 CE. Por una parte, tiene por objeto fijar condiciones básicas de igualdad desde la perspectiva subjetiva de los titulares de derechos

constitucionales, ni guarda una relación directa e inmediata con la dirección y planificación de la actividad económica; por otra parte, no constituye un límite para evitar los efectos medioambientales negativos que puedan resultar de la realización de actuaciones de transformación urbanística de regeneración urbana.

Recuerda la Abogada de la Generalitat de Cataluña que el art. 110.4 LES ya contempló en su momento la posibilidad de que estas actuaciones de transformación urbanística de renovación y rehabilitación urbana pudieran aprobarse no sólo a través del planeamiento urbanístico, sino también mediante otro procedimiento e instrumento específico de carácter reglamentario. Este precepto de la LES ha sido impugnado por el recurso de inconstitucionalidad núm. 6596/2011, por entenderse que invadía la competencia urbanística autonómica.

En relación con el art. 18.1, se argumenta que este precepto establece los ámbitos espaciales, continuos o discontinuos, que pueden abarcar las actuaciones de regeneración urbana. Impone a las actuaciones que prevean intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos –a las que atribuye en todo caso la condición de actuaciones de transformación urbanística reguladas en el art. 14.1.a.2.i.b) TRLS 2008–, el límite de no afectar a más del 50% de las edificaciones de las viviendas o de la edificabilidad. Esta norma invadiría “el ámbito de urbanismo objetivo que según el art. 149.5 del EAC corresponde a la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña”. Tampoco aquí, según la Abogada de la Generalitat, puede encontrar la regulación amparo en el art. 149.1, 13 o 23 CE “ya que la limitación sobre el porcentaje de demolición, renovación o sustitución de edificios que establece no tiene por objeto fijar condiciones básicas de igualdad desde la perspectiva subjetiva de los titulares de derechos constitucionales, ni guarda una relación directa e inmediata con la dirección y planificación de la actividad económica, ni tampoco constituye un límite impuesto a la actividad de transformación urbanística para evitar los efectos medioambientalmente negativos que de ella pudieran derivarse”.

El art. 19.2 también se reputa contrario a las competencias urbanísticas de la Generalitat, puesto que habilita a las asociaciones de sujetos legitimados a participar en las actuaciones de regeneración urbana para que formulen los instrumentos de ordenación u otros análogos y para que procedan a la ejecución de las obras de regeneración previstas en dichos instrumentos. No fija, pues, tampoco condiciones básicas de igualdad en ejercicio de los derechos constitucionales, ni establece medidas que guarden relación directa o inmediata con la dirección

y planificación de la actividad económica, ni –menos aún– impone limitaciones a la actividad de transformación urbanística para evitar los efectos medioambientales negativos que de ella pudieran derivarse; se limita a regular la actividad de formulación y ejecución de las actuaciones de transformación urbanística de regeneración urbana.

Se ocupa a continuación la demanda de los preceptos que regulan la inspección técnica de edificios. Señala que los mismos imponen la inspección técnica de los edificios destinados preferentemente a uso residencial de una antigüedad superior a 50 años pertenecientes a municipios de población superior a los 25.000 habitantes, salvo que la legislación autonómica establezca otros parámetros de antigüedad o poblacionales distintos. Condicionan también, cuando se detecten deficiencias, la eficacia de las inspecciones técnicas de edificios, justificativas del cumplimiento del deber legal de conservación de los inmuebles, a la certificación acreditativa de la efectiva realización de las obras requeridas para su subsanación. Fijan el año 2015 como plazo máximo para efectuar la inspección técnica de los edificios destinados preferentemente a uso residencial de los municipios de población superior a 25.000 habitantes que a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2011 tuvieran una antigüedad superior a los 50 años. Atribuyen por último a las Administraciones competentes la facultad de elaborar, antes del 7 de julio de 2012, un calendario para la realización ordenada de las inspecciones de edificios en función de su antigüedad. Este contenido, según la Abogada de la Generalitat, “pone de relieve su incidencia en las condiciones de conservación de los edificios de vivienda y en las potestades de las Administraciones públicas destinadas a su control y por ello su relación con la materia vivienda, al ser los edificios de vivienda el objetivo primordial de la inspección técnica de edificios que se instaura, así como su relación con la materia urbanismo, en la medida en que ésta comprende las potestades de intervención del uso del suelo y la edificación (STC 61/1997, FJ 6 a), entre las que se incluyen las de controlar el cumplimiento del deber legal de conservación de los inmuebles y de adoptar las medidas de policía administrativa necesarias para imponer su cumplimiento coactivo en caso de incumplimiento”.

Se explica, a continuación, en la demanda que el art. 149 del EAC atribuye a la Generalidad las competencias exclusivas en materia de urbanismo y vivienda que comprenden el régimen de intervención administrativa sobre la edificación y los usos del suelo. Cataluña cuenta con una regulación propia de la inspección técnica de los edificios de vivienda (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda y Decreto 187/2010, de 23 de

noviembre, sobre la inspección técnica de los edificios de vivienda) que garantiza sus niveles de calidad, su contenido y sus efectos, indicándose los inmuebles a ella sujetos y el calendario para su realización. La regulación estatal que se impugna no podría encontrar amparo en la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE* aplicada al ámbito de la vivienda; no se trata de normas generales que afecten a la construcción y venta o alquiler de las viviendas, ni tampoco prevén ayudas para garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, o dirigidas a que los propietarios cumplan sus deberes legales de conservación y rehabilitación de viviendas; se limitan a instaurar la inspección técnica obligatoria de los edificios destinados preferentemente a vivienda de más de 50 años, como mecanismo preventivo de control sobre el cumplimiento de los propietarios de sus deberes legales de conservación y de rehabilitación e instrumento de evaluación del estado de conservación del parque inmobiliario de uso residencial.

Tampoco, según la Abogada de la Generalitat, cuenta la regulación estatal con cobertura en el art. 149.1.1 y 23 CE puesto que el primer título competencial (art. 149.1.1 CE) habilita al legislador únicamente para establecer unas condiciones básicas referidas al contenido primario del derecho; a las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales o prestaciones básicas que tengan una relación estrecha, directa e inmediata con los derechos y deberes que la Constitución reconoce. El segundo (art. 149.1.23 CE) no puede utilizarse para afectar a otros sectores materiales como el de la vivienda, yendo más allá del establecimiento de aquellas limitaciones específicas de la actividad sectorial que resulten necesarias para evitar los riesgos o efectos negativos que su ejercicio pueda ocasionar al medio ambiente.

Por el contrario, dice la demanda, los arts. 21 y 22, la disposición adicional tercera y las disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto-ley 8/2011 encajan plenamente en las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda. Los arts. 21, 22 y la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 8/2011 sujetan a los edificios de vivienda de antigüedad superior a los 50 años de municipios de más de 25.000 habitantes a una inspección técnica obligatoria. Les exigen la subsanación de las deficiencias que eventualmente se detecten, instaurando una medida de limitación administrativa de carácter preventivo para controlar que los titulares de los inmuebles cumplen con su deber legal de conservación, así como un mecanismo para exigir la subsanación de deficiencias. Estas medidas de policía administrativa, según la Abogada de la Generalitat, no tendrían cobertura en la competencia para fijar las condiciones básicas de igualdad de los titulares de derechos y deberes

constitucionales que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado; no definen las posiciones jurídicas primarias de los propietarios de inmuebles en orden a su deber de conservación, ni tampoco se imponen por igual y con carácter uniforme a todos los propietarios de edificios de vivienda de más de 50 años de antigüedad. Instauran unas técnicas de intervención administrativa destinadas a comprobar el cumplimiento de dicho deber de conservación y a imponer, si procede, su cumplimiento coactivo. Todo esto pone de relieve que no formulan una regulación del deber de conservación desde la perspectiva subjetiva de los titulares de los derechos y deberes constitucionales, “sino que establecen una regulación objetiva...dirigida como se reconoce en el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011, a impulsar la rehabilitación de los edificios de vivienda en las grandes y medianas poblaciones, que penetra en el ámbito material de los sectores de la vivienda y del urbanismo, sobre los que se proyecta el deber de conservación de los titulares de los inmuebles, de competencia autonómica, por lo que tales preceptos carecen de la cobertura del art.149.1.1 de la Constitución”.

Examina a continuación la demanda el engarce de la regulación con el art. 149.1.13 CE. Se descarta por entender que, si bien es cierto que al amparo de este título el Estado puede establecer directrices y criterios globales de ordenación del sector de la vivienda e incluso prever acciones o medidas singulares y que en el Preámbulo del Real Decreto-ley se contempla la rehabilitación como nuevo ámbito de crecimiento sólido y sostenible, se trata de una afirmación retórica y alejada de la realidad de las cosas. Resultaría ilusorio pensar que mediante un sistema de control preventivo y obligatorio sobre el estado de la conservación de los inmuebles de vivienda pueda lograrse dinamizar el sector de la construcción. Ese control además en cuanto a sus efectos se encuentra con el límite de los deberes de conservación que se imponen a los propietarios conforme al art. 9.1 TRLS 2008. Esto implica que quedan excluidas todas las obras de renovación y embellecimiento de las viviendas y elementos comunes de los edificios, que son las que generan un mayor volumen de actividad en el sector de la rehabilitación.

Descarta también la Abogada de la Generalitat que la imposición por el Estado de la obligación de la inspección técnica de los edificios pueda ampararse en el art. 149.1.23 CE. Esta inspección no se dirige a garantizar el mínimo denominador común de sostenibilidad ambiental exigible a los edificios de vivienda, ni tampoco fija un límite establecido para impedir los efectos medioambientales negativos del sector de la vivienda o del urbanismo; es un mero instrumento preventivo de control para comprobar si los titulares dominicales cumplen su

deber legal de conservación de los inmuebles destinados a vivienda, lo que no guarda una relación directa con el medio ambiente.

Concluye, por tanto, la demanda que los arts. 21, 22, disposición adicional tercera y disposiciones transitorias primera y segunda invaden las competencias de la Generalitat en materia de vivienda y urbanismo.

Denuncia, por último, la demanda la inconstitucionalidad del art. 23 que regula la intervención administrativa sobre los actos de edificación y uso del suelo. Sostiene la Abogada de la Generalitat de Cataluña que el apartado 1 del art. 23 es inconstitucional *in totum* por razones competenciales. Al establecer el legislador estatal un acto de intervención administrativa concreto –acto expreso de conformidad– en determinados sectores de actividad (agrícola, forestal, urbanístico, paisajístico, vivienda, etc.), cuando la competencia en esos sectores corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña, está procediendo a una invasión competencial. Tal regulación no podría encontrar amparo en los apartados 1 y 18 del art. 149, puesto que dicho acto de intervención administrativa no tiene naturaleza de condición básica de igualdad al no guardar una relación directa e inmediata con derechos constitucionales; tampoco puede considerarse base del régimen jurídico de las Administraciones públicas porque no incide en la definición de unas estructuras organizativas y un régimen unitario de funcionamiento de las Administraciones, ni forma parte del procedimiento administrativo común ya que se trata de una mera medida de policía administrativa.

El apartado 2 del art. 23, por su parte, tampoco encuentra amparo –denuncia la Abogada de la Generalitat– en la competencia sobre procedimiento administrativo común. El silencio negativo que establece no constituye una norma general aplicable a todos los procedimientos, sino una regla particular para procedimientos específicos autorizadores de las actuaciones relacionadas en el apartado 1 del art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011; su establecimiento, dado que se trata de procedimientos especiales y atendida la naturaleza adjetiva de la competencia en materia de procedimiento administrativo, corresponde a los respectivos legisladores sectoriales.

Por otra parte, el apartado 2 del art. 23 se considera también inconstitucional por vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Impone la regla del silencio negativo en la mayor parte de las actuaciones urbanísticas y en todas las actuaciones relacionadas con el uso del suelo que se realicen en otros sectores como el agrícola o forestal. No existe una motivación que acredite la racionalidad de la medida, incumpliendo la

propia autolimitación impuesta por el legislador en el art. 43 LPC cuando se trata de excepcionar la regla general del silencio positivo consagrada en el mismo.

2. Mediante providencia de 8 de mayo de 2012, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, para que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Ordenó a la vez la publicación de la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Por escrito registrado el 17 de mayo de 2012, el Abogado del Estado se personó y solicitó una prórroga del plano para formular alegaciones, que le fue concedida por providencia de 21 de mayo de 2012.

4. Por sendos escritos de los Presidentes del Senado y del Congreso, registrados el 23 y 24 de mayo de 2012 respectivamente, ambas Cámaras se personaron y ofrecieron su colaboración.

5. El 15 de junio de 2012, tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, cuyo contenido se resume a continuación.

Tras exponer el objeto del recurso, el contexto normativo de los preceptos impugnados y su encuadramiento competencial, el Abogado del Estado justifica la constitucionalidad de los artículos recurridos comenzando por los relativos a la rehabilitación urbana.

En relación con el art. 17.1.c), argumenta que se limita a contener una definición de las actuaciones de regeneración urbana que constituyen el objeto del texto legal. No implica, por tanto, mandato normativo con virtualidad para invadir competencia autonómica alguna, debiendo considerarse competencialmente inocuo; lo único que pretende el precepto es distinguir estas operaciones del resto de las de rehabilitación (conservación y mejora) a los efectos del propio Real Decreto-ley.

Añade el Abogado del Estado que la denuncia de inconstitucionalidad se centra en la expresión “por medio de un instrumento específico” al entender que ello invade la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña para establecer y regular los instrumentos de planificación y gestión urbanística. Esta tacha no debe prosperar por cuanto el art. 17.1.c) no impone la forma en que debe concretarse la actuación de regeneración urbana; se limita a disponer que cuando se trate de actuaciones de carácter integrado se apruebe no sólo mediante

el instrumento planificador que prevea la legislación autonómica, sino también a través de otro instrumento específico que fije la Administración competente. El art. 17.1.c) no regula un instrumento urbanístico concreto; la Administración autonómica puede decidir, con entera libertad, si desea formular tales actuaciones a través del planeamiento urbanístico o de otro instrumento específico. No estaríamos ante el mismo supuesto que el enjuiciado en el FJ 23.a) de la STC 61/1997; el art. 17.1.c) no impone un único cauce formal para que se articule la decisión autonómica, sino que simplemente abre una posibilidad orientada a facilitar la aprobación de las actividades regeneradoras. Concluye, pues, que al utilizar una expresión indeterminada que no entra a regular concretos instrumentos urbanísticos, es aplicable la doctrina contenida en la STC 164/2001, FJ 6.a); conforme a ella, “estamos, entonces ante una exigencia de planeamiento u ordenación urbanística que, por un lado, resulta claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana (“ex” art.149.1.1 CE) y que, por otro lado, respeta la competencia de cada Comunidad Autónoma para disponer qué instrumentos urbanísticos deben ordenar sus ciudades”.

Por su parte, el art. 18.1, según el Abogado del Estado, encuentra amparo en el art. 149.1.1 CE. La fijación de la limitación del 50% persigue una correcta calificación de las medidas de transformación urbanística y conseguir con ello que la aplicación de cada una de tales actuaciones del régimen jurídico estatutario sea la adecuada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.1 TRLS. Considera que es, por tanto, aplicable la doctrina establecida en el FJ 10 de la STC 61/1997; el límite del 50% al permitir diferenciar los deberes que corresponden a los propietarios en función de cuál sea la naturaleza y el alcance de las actuaciones de transformación urbanística, delimita con carácter básico la función social de la propiedad al tiempo que garantiza la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales. Constituye una norma mínima de equidistribución reconducible a dicha competencia de igualación del Estado quedando sin duda preservada la integridad de la competencia urbanística autonómica.

El art. 19.2 no se cuestiona, según el Abogado del Estado, por permitir que los sujetos legitimados para participar en las actuaciones de rehabilitación puedan agruparse en asociaciones administrativas, sino únicamente por la regulación que introduce en los apartados b) y c) de su apartado 2.

Rechaza las tachas dirigidas a estos apartados afirmando que, conforme a la doctrina contenida en las SSTC 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9, establecen condiciones básicas de

ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa, dado que el mandato de participación en la acción urbanística pública a propietarios y empresarios es una regulación de derechos constitucionales (propiedad, libre empresa) con amparo específico en el art. 149.1.1 CE. En efecto, el Abogado del Estado afirma que “constituyendo el precepto impugnado una genérica medida para fomentar la participación privada en las actuaciones de rehabilitación sin introducir ninguna regla material urbanística –es claro que las Comunidades Autónomas quedan en entera libertad para fijar el procedimiento específico a través del cual se articule la llevanza de estos fines por tales asociaciones, así como plazos, posibles consecuencias, etc.– se incardina en la competencia estatal del art. 149.1.1 CE sin entrañar vaciamiento de la competencia urbanística de la Generalidad catalana”.

Aborda a continuación el Abogado del Estado el análisis de los preceptos relativos a la inspección técnica de edificios (arts. 21 y 22; disposición adicional tercera y disposiciones transitorias primera y segunda). Defiende que la constante remisión a la normativa autonómica que contienen los preceptos impugnados hace que la alegación de inconstitucionalidad que se les dirige carezca de toda base. El legislador urbanístico puede configurar la inspección técnica de edificios sin más condicionamiento que tratar de cumplir el deber legal de conservación. Afirma, además, que el art. 21 establece la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios como instrumento para coadyuvar al cumplimiento del deber legal de conservación que recae sobre todo propietario preservando una uniformidad mínima en su contenido en toda la Nación. De igual forma el art. 22, al exigir el certificado de la ejecución de las obras para garantizar la eficacia de la inspección técnica realizada, guarda íntima relación con los deberes de los propietarios de los inmuebles (art. 149.1.1 CE).

Rechaza el Abogado del Estado que el hecho de que la disposición adicional tercera no garantice la uniformidad plena en relación con la inspección técnica sea obstáculo para entender tal regulación amparada en el art. 149.1.1 CE. De acuerdo con el FJ 41.a) de la STC 61/1997 ha de admitirse la posibilidad de que las normas dictadas por el legislador estatal *ex* art. 149.1.1 CE, lejos de un riguroso uniformismo, puedan razonablemente introducir regulaciones o tratamientos diversificados en presencia de elementos o factores objetivos que lo justifiquen.

Sostiene, además, que la regulación básica de la inspección de edificios también encuentra amparo en los títulos contenidos en los núms. 13 y 23 del art. 149.1 CE. En el primero, porque el mantenimiento preventivo que supone la inspección técnica facilita la rehabilitación de edificios y viviendas; lo que contribuye a impulsar el sector económico de la

construcción. Esto resulta esencial para superar la grave crisis económica. En el art. 149.1.23, en la medida en que el desarrollo de las actuaciones de rehabilitación, consecuencia de una inspección detectando deficiencias, consistirá fundamentalmente en realizar obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

Por último, argumenta el Abogado del Estado que el deber de adaptar las normas autonómicas anteriores a las posteriores y prevalentes que dicte el legislador estatal es una consecuencia de la propia Constitución. Es obvio que son las Cortes Generales quienes deben decidir el tipo de régimen intertemporal de las nuevas leyes que dictan, considerando su incidencia sobre el Derecho autonómico. Es más, dirá, “sería patentemente contrario a la Constitución entender que corresponde al legislador autonómico decidir libremente sobre la eficacia de las leyes generales, determinando el tiempo y forma de adaptación, porque eso equivaldría a concederle la facultad de decidir sobre la vigencia y aplicabilidad de las leyes generales”.

Finalmente, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del art. 23 ofreciendo para ello diversos argumentos. 1) El precepto no invade las competencias autonómicas, porque remite la determinación del acto de conformidad, aprobación o autorización que sea preceptivo a la legislación de ordenación territorial y urbanística. 2) La determinación del sentido del silencio por parte del Estado responde a un interés general, que no es otro que preservar la legalidad urbanística. 3) La previsión del silencio negativo en modo alguno es arbitraria, puesto que en el propio preámbulo del Real Decreto-ley se explica que responde a la intención de impedir la concesión de licencias urbanísticas por la mera pasividad o inexistencia de actuaciones tempestivas de los Ayuntamientos. Se evita así la obtención por silencio positivo de facultades o derechos, de gran relevancia e impacto sobre el territorio, contrarios al ordenamiento urbanístico. Se concluye, pues, que el silencio negativo es una regla del procedimiento administrativo común con la que se persigue garantizar un interés general y que encuentra amparo en el art. 149.1.18 CE.

Por todo lo anterior, solicita que se declare la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados.

6. Por providencia de 19 de enero de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## Fundamentos Jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 17.1.c), 18.1, 19.2, 21, 22, 23, la disposición adicional tercera, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Entiende que los mencionados preceptos vulneran el orden constitucional de competencias y, más concretamente, invaden sus competencias en materia de urbanismo y vivienda. Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos alegando las competencias de que dispone el Estado *ex art.* 149.1.1, 13, 18 y 23 CE.

2. Antes de entrar a dilucidar el fondo del asunto, hemos de abordar la incidencia de las modificaciones normativas y de las resoluciones de este Tribunal que han tenido lugar durante la pendencia de este proceso constitucional y hayan podido tener un impacto sobre su objeto.

A) En primer término, es preciso señalar que el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011 fue declarado inconstitucional y nulo por nuestra STC 29/2015, de 19 de febrero, quedando expulsado del ordenamiento jurídico, por lo que hay que concluir que respecto a este precepto el presente proceso ha perdido objeto.

B) En segundo término, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, deroga (disposición derogatoria única), en lo que ahora interesa, los arts. 17, 18, 19, 21, 22 y 23, así como la disposición adicional tercera y las disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Ha de advertirse que el contenido de la Ley 8/2013 (con la excepción de sus disposiciones finales que modifican otros textos normativos) ha pasado a incorporarse al nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en lo sucesivo TRLSRU).

La incidencia de esta derogación sobre el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad debe ser analizada teniendo en cuenta que, en relación con las

modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, este Tribunal ha afirmado reiteradamente: “la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos” (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). Si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales, la consecuencia será la no desaparición del conflicto (por todas, STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2). El análisis habría de realizarse, por tanto, precepto por precepto.

a) El art. 17.1.c) del Real Decreto-ley 8/2011, relativo a las actuaciones de rehabilitación, dispone que tal término engloba “las de regeneración urbana, entendiéndose por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbito urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible”. Añade que “cuando se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior”. Además, aclara, “tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico”.

La tacha de inconstitucionalidad que se formula en la demanda no alcanza, sin embargo, a la totalidad del precepto sino únicamente a la parte final, en la que se refiere a una estrategia municipal global y unitaria, formulada a través del planeamiento urbanístico o por medio de un instrumento específico. Previsión que, no obstante, ya no aparece en el art. 7 de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, precepto que define las obras de rehabilitación. En efecto, este artículo (actualmente derogado a su vez por el Real Decreto

Legislativo 7/2015, que aprueba el TRLSRU) se limita, en su apartado 2, a disponer que “las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”, sin hacer referencia alguna a los instrumentos en los que este tipo de estrategia haya de estar prevista.

Por tanto, es preciso concluir que, en relación con el art. 17.1.c) del Real Decreto-ley 8/2011 el presente proceso ha perdido objeto.

b) El art. 18.1 del Real Decreto-ley 8/2011, relativo a las actuaciones de conservación, mejora y regeneración, establece que estas actuaciones “podrán imponerse por la Administración competente cuando concurren las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto-ley y en el resto de legislación aplicable, en cuyo caso les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del art. 111 de la Ley de Economía Sostenible”. Añade que, “en particular, las actuaciones de regeneración urbana exigirán que la Administración competente delimite el correspondiente ámbito, que podrá ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afecten a más del 50% de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad”. En estos casos, aclara el precepto, “las actuaciones de regeneración urbana tendrán la consideración de actuaciones de transformación urbanística, de acuerdo con lo previsto en el art. 14.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, siéndoles de aplicación el régimen de las actuaciones de urbanización o dotación que les corresponda”.

La impugnación de este precepto se centra pues en la previsión limitativa del porcentaje de demolición, renovación o sustitución de edificios que se puede realizar mediante actuaciones de transformación urbanística. Esta previsión ya no aparece en la regulación de la ordenación y ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria que contiene el art. 10 de la Ley 8/2013 (precepto este derogado a su vez por el Real Decreto Legislativo 7/2015, que aprueba el TRLSRU); en el párrafo 2 de su apartado 1, se limita a disponer que “las actuaciones que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente, precisarán la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos mencionados en el artículo anterior, y a elección del Ayuntamiento”.

Es preciso, pues, concluir que el presente proceso ha perdido también objeto en relación con el art. 18.1.

c) El art. 19.2 del Real Decreto-ley 8/2011 regula los sujetos legitimados para participar en las actuaciones de rehabilitación. Dispone que estos sujetos “podrán agruparse en asociaciones administrativas con determinados fines: a) participar en el proceso de planificación o programación de la actuación, b) elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de la actuación de que se trate, los correspondientes proyectos, planes o programas, c) asumir, por sí mismas, o en asociación con otros sujetos intervinientes, públicos o privados, la gestión de las obras de mejora y regeneración urbana o, en su caso, participar en una u otra en la forma que se convenga con el responsable de la gestión”.

La Generalitat de Cataluña impugna el precepto por cuanto habilita a las asociaciones de sujetos legitimados a participar en las actuaciones de regeneración urbana para que formulen los instrumentos de ordenación urbana u otros análogos y para que procedan a la ejecución de las obras de regeneración previstas en dichos instrumentos, lo que se considera que carece de amparo en el art. 149.1.1 CE.

La participación de las asociaciones administrativas en las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas se regula nuevamente en el art. 15 de la Ley 8/2013 (derogado a su vez por el Real Decreto Legislativo 7/2015, que aprueba el TRLSRU). Este precepto prevé, en su apartado 1, que estas asociaciones pueden participar en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y en las de regeneración y renovación urbanas; establece, además, en el apartado 3.b), que pueden constituirse para participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes. Esta regulación ha pasado a incorporarse al art. 9, apartados 4.e) y 5.b), del el TRLSRU aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015). Por tanto, aunque la nueva regulación ya no contempla la formulación por las asociaciones administrativas de los instrumentos de ordenación para la regeneración urbana, sigue contemplando su participación en la fase de ejecución, por lo que respecto a esta parte de la regulación el objeto del proceso persiste.

d) Por lo que se refiere a los preceptos que regulan la inspección de edificios, el art. 21 del Real Decreto-ley 8/2011 establece que los de una antigüedad superior a 50 años, salvo que las Comunidades Autónomas fijen distinta antigüedad en su normativa, destinados

preferentemente a uso residencial y situados en los municipios señalados en la disposición adicional tercera, deberán ser objeto, en función de su antigüedad, de una inspección técnica periódica que asegure su buen estado y debida conservación. Habrá de cumplir como mínimo determinados requisitos (evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato; determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto). También dispone que las actuaciones previstas en este precepto se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas; que los municipios podrán establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos. Las inspecciones realizadas por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderán su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

Por su parte, el art. 22 regula los efectos de la inspección. Dispone que cuando de la inspección realizada resulten deficiencias, la eficacia del documento acreditativo de la misma, a los efectos de justificar el cumplimiento del deber legal de conservación a que se refiere el art. 9 de la Ley de Suelo, quedará condicionada a la certificación de la realización efectiva de las obras y los trabajos de conservación requeridos para mantener el inmueble en el estado legalmente exigible y en el tiempo señalado al efecto.

La disposición adicional tercera, por su parte, limita la aplicación de la regulación de la inspección técnica de edificios a los municipios con población superior a 25.000 habitantes, salvo que las Comunidades Autónomas fijen otros estándares poblacionales y en aquellos que las Administraciones incluyan en las áreas o los entornos metropolitanos que delimiten. Dispone, además, que las Comunidades Autónomas, cuando las circunstancias lo aconsejen, podrán disponer la aplicación de las determinaciones relativas a la inspección técnica de edificios a municipios no comprendidos en el apartado anterior y, en dicho caso, establecer excepciones del cumplimiento de la misma a determinados edificios según su tipología o su uso predominante.

El régimen transitorio para las inspecciones técnicas se establece en las disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto-ley 8/2011. La primera regula la eficacia de las inspecciones técnicas ya realizadas. Dispone que las que se hayan llevado a cabo conforme a la normativa vigente en el momento de entrada en vigor de este Real Decreto-ley, mantendrán su

eficacia a todos los efectos dentro del plazo que dicha normativa hubiere establecido; en ausencia de dicho plazo, hasta el 1 de enero de 2020. La segunda, relativa al calendario para las inspecciones técnicas, prevé que “antes de la entrada en vigor de lo dispuesto en este Real Decreto-ley sobre la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios, las Administraciones Públicas competentes podrán establecer, en el ámbito de sus competencias, un calendario de fechas hasta el año 2015 para la progresiva realización ordenada de la inspección técnica de edificios en función de su antigüedad”. En ese año, añade el precepto, deberán haberse sometido a dicha inspección todos los edificios con una antigüedad superior a 50 años, a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, en todos los Municipios a que se refiere la Disposición adicional tercera y en los términos establecidos en la misma.

Estos preceptos (arts. 21 y 22, disposición adicional tercera y disposiciones transitorias primera y segunda) se impugnan por entender la Generalitat que, en la medida que abordan un instrumento de evaluación del estado de conservación del parque inmobiliario de uso residencial, así como medidas de control sobre el cumplimiento por los propietarios de los deberes legales de conservación y rehabilitación, se trata de una regulación urbanística para la que el Estado carece de competencias y con cuyo establecimiento invade las propias de las Comunidades Autónomas.

La Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que deroga los preceptos referidos, establece el Informe de Evaluación de Edificios, partiendo de la regulación establecida por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, pero buscando, como se explica en su Preámbulo, superar algunas de sus insuficiencias. Entre ellas, la que lo identificaba plenamente con la Inspección Técnica de Edificios regulada por las Comunidades Autónomas y por algunos Ayuntamientos. El contenido de esta regulación de la Ley 8/2013 sobre el Informe de Evaluación de Edificios ha pasado a incorporarse al actual TRLSRU, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015 (arts. 29 y 30 y disposición transitoria segunda).

Dispone el art. 4 de la Ley 8/2013 (cuyo contenido pasa a incorporarse al art. 29 TRLSRU, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015) que “los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre

accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos”. Este informe de evaluación ha de contener de manera detallada la evaluación del estado de conservación del edificio, la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas, y la certificación de la eficiencia energética del edificio. Dispone el precepto además que cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c) y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley. Cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados; con independencia de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable.

Este informe de evaluación extiende su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes y tiene una periodicidad mínima de diez años, pudiendo las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos prever una periodicidad menor. Por otra parte, el art. 4 de la Ley 8/2013 (cuyo contenido pasa a incorporarse ahora al art. 29 TRLSRU) atribuye al incumplimiento del deber de realizar en tiempo y forma el Informe de Evaluación, regulado por este artículo y por la disposición transitoria primera, la consideración de infracción urbanística; con las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente en el plazo expresamente establecido.

El calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios se contiene en la disposición transitoria primera de la Ley 8/2013 (cuyo contenido pasa a incorporarse ahora a la disposición transitoria segunda del TRLSRU). De acuerdo con ella, con el objeto de garantizar la calidad y sostenibilidad del parque edificado, así como para orientar y dirigir las políticas públicas que persigan tales fines, y sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y de lo que indiquen las ordenanzas municipales, la obligación de disponer del Informe de Evaluación regulado en el art. 4 de la Ley 8/2013 (ahora en la disposición transitoria segunda del TRLSRU) deberá hacerse efectiva, como mínimo, en

relación con determinados edificios y plazos. Tal es el caso de los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años: en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2013. Igualmente, han de disponer del Informe de Evaluación los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda. El resto de los edificios sólo han de contar con el Informe de Evaluación cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

Finalmente, la disposición transitoria primera de la Ley 8/2013 (ahora la disposición transitoria segunda del TRLSRU) prevé que “con el objeto de evitar duplicidades entre el informe y la Inspección Técnica de Edificios o instrumento de naturaleza análoga que pudiera existir en los Municipios o Comunidades Autónomas, el informe resultante de aquélla se integrará como parte del informe regulado por esta Ley, teniéndose este último por producido, en todo caso, cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por esta Ley”.

En definitiva, de la exposición de esta regulación se deduce que la Ley 8/2013 (cuyo contenido en este punto pasa a incorporarse ahora al art. 29 y la disposición transitoria segunda del TRLSRU) no ha eliminado la inspección técnica de edificios. Lejos de ello, la ha sustituido por un instrumento más amplio de la evaluación de los edificios que comprende ahora, además de la evaluación del estado de conservación del edificio, también la de las condiciones básicas de accesibilidad universal y de eficiencia energética. Hay que entender que la controversia competencial planteada por la Generalitat en torno a la regulación de la inspección técnica de edificios sigue en pie y precisa una decisión de este Tribunal, sin que el proceso haya perdido, por tanto, en este punto su objeto.

3. Efectuadas las precisiones que anteceden sobre el objeto del presente proceso, procede adentrarse ahora en el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados respecto de los que subsiste la controversia planteada, comenzando por el art. 19.2.

Como hemos visto en el fundamento jurídico anterior, este precepto es impugnado por la Generalitat de Cataluña en cuanto habilita a las asociaciones de sujetos legitimados para participar en las actuaciones de regeneración urbana a proceder a la ejecución de las obras de regeneración previstas en dichos instrumentos. La Generalitat entiende que esta regulación carece de amparo en el art. 149.1 CE e invade sus competencias en materia de urbanismo. Sostiene la representación procesal de la Generalitat que la regulación no fija condiciones básicas de igualdad en ejercicio de derechos o cumplimiento de deberes constitucionales, por lo que no puede entenderse dictada en virtud del art. 149.1.1 CE. Tampoco los apartados 13 y 23 del art. 149.1 CE ofrecerían cobertura, puesto que el art. 19.2 del Real Decreto-ley 8/2011 no establece medidas que guarden relación directa o inmediata con la dirección y planificación de la actividad económica y tampoco impone limitaciones a la actividad de transformación urbanística para evitar los efectos medioambientales negativos que de ella pudieran derivarse; se limita a regular la actividad de formulación y ejecución de las actuaciones de transformación urbanística de regeneración urbana.

El Abogado del Estado, por el contrario, defiende la constitucionalidad de la regulación afirmando que de los arts. 3.3, 4.3 y 6 del TRLS y de la doctrina establecida en las SSTC 61/1997, FJ 14.c) y 164/2001, FJ 9, se deduce que la previsión de la participación de propietarios y empresarios en la acción urbanística es una regulación de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa. Por tanto, encontraría amparo específico en el art. 149.1.1 CE. Además, sostiene que la regulación no introduce ninguna regla material urbanística, por lo que las Comunidades Autónomas quedan en entera libertad para fijar el procedimiento específico a través del cual se haya de articular la participación de las asociaciones, así como los plazos, posibles consecuencias, etc. No se habría, por tanto, producido invasión alguna de la competencia urbanística de la Generalitat catalana.

Como este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar en resoluciones anteriores [SSTC 61/1997, FJ 14 c); 164/2001, FJ 9; y 141/2014, FJ 7. B)], la previsión de la participación de los particulares en la acción urbanística pública encuentra amparo en el art. 149.1.1 CE, aunque corresponda a las Comunidades Autónomas la concreta articulación de esa acción pública con la participación privada mediante la regulación de los correspondientes sistemas o técnicas de ejecución de los instrumentos urbanísticos. La regulación que ahora se impugna no pasa de establecer un principio o criterio general de participación de las asociaciones administrativas

que constituyan los sujetos legitimados en la ejecución de las actuaciones de regeneración urbana; no se desciende a mayor detalle, que ciertamente corresponderá prever a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, ninguna invasión ocasiona de las competencias urbanísticas de la Generalitat de Cataluña. Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 19.2 del Real Decreto-ley 8/2011.

4. Los arts. 21 y 22, la disposición adicional tercera y las disposiciones transitorias primera y segunda de dicho Real Decreto-ley se impugnan por entender que, al regular la inspección urbanística de los edificios, el legislador estatal invade las competencias de la Generalitat en materia de vivienda y urbanismo. Sostiene la Abogada de la Generalitat que esta regulación es materialmente urbanística y que el Estado no tiene cobertura para su establecimiento ni en el apartado 1, ni en los apartados 13 y 23 del art. 149.1 CE. La regulación impugnada establece un mecanismo preventivo de control sobre el cumplimiento por los propietarios de sus deberes legales de conservación y de rehabilitación. Se trata de un instrumento de evaluación del estado de conservación del parque inmobiliario de uso residencial, que no tiene un impacto directo en la economía, ni podría pensarse que vaya a dinamizar el sector de la construcción, ni establece un mínimo común denominador en cuanto a la sostenibilidad ambiental exigible a los edificios, por lo que el Estado no puede pretender ampararse ni en el apartado 13 ni en el apartado 23 del art. 149.1 CE. Niega también la Abogada de la Generalitat que la regulación impugnada pueda encontrar amparo en el art. 149.1.1 CE, porque no define las posiciones jurídicas primarias de los propietarios en relación con su deber de conservación, ni tampoco impone reglas iguales y uniformes para todos los propietarios de edificios; se limita a instaurar unas técnicas de intervención administrativa destinadas a comprobar el cumplimiento del deber de conservación de los inmuebles.

El Abogado del Estado argumenta, por el contrario, que los preceptos discutidos son conformes a la Constitución y que la regulación encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE. En primer término porque, al imponer la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios, el legislador estatal establece un instrumento que coadyuva al cumplimiento del deber legal de conservación preservando, además, una uniformidad mínima en su contenido en todo el territorio español. De igual forma, al exigir el art. 22 del Real Decreto-ley 8/2011 el certificado de la ejecución de las obras para garantizar la eficacia de la inspección técnica realizada, la regulación tiene una estrecha relación con los deberes de los propietarios de los inmuebles y, por tanto, de nuevo ha de considerarse fruto del ejercicio de la competencia estatal *ex art.*

149.1.1 CE. También entiende que la regulación encuentra encaje en los apartados 13 y 23 del art. 149.1 CE, en la medida en que, por un lado, la rehabilitación de edificios y viviendas contribuye a impulsar el sector económico de la construcción contribuyendo a superar la crisis económica y, por otro, las actuaciones de rehabilitación realizadas como consecuencia de la inspección consistirán en realizar obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

Niega el Abogado del Estado que el hecho de que la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 8/2011 no garantice la uniformidad plena en relación con la inspección técnica sea obstáculo para entender que la regulación esté amparada en el art. 149.1.1 CE. Citando el FJ 41.a) de la STC 61/1997, argumenta que ha de admitirse la posibilidad de que las normas dictadas por el legislador estatal *ex art. 149.1.1 CE* puedan introducir regulaciones o tratamientos diferenciados en presencia de elementos o factores objetivos que lo justifiquen.

Por último, considera el Abogado del Estado que el deber de adaptar las normas autonómicas anteriores a las posteriores y prevalentes que dicte el legislador estatal es consecuencia lógica de la propia Constitución. Es obvio que son las Cortes Generales quienes deben decidir el tipo de régimen intertemporal de las nuevas leyes que dictan. Lo que, en su opinión, resultaría contrario a la Constitución es que fuera el legislador autonómico el que libremente decidiera sobre la eficacia de las leyes generales, determinando por sí mismo el tiempo y forma de la adaptación de la normativa estatal.

En el Preámbulo del Real Decreto-ley 8/2011 se afirma que se introducen medidas para seguir impulsando las actuaciones de rehabilitación reforzando los contenidos que sobre esta materia se recogieron en la Ley de Economía Sostenible; se introduciría mayor claridad en un mercado que se considera básico para la consecución de un modelo de desarrollo más sostenible. Más concretamente, se explica que en el marco de las políticas dirigidas a la consecución de un medio urbano más sostenible, el Real Decreto-ley generaliza la inspección técnica de edificios, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos esenciales. De esta forma, se dota a este instrumento, ya existente en la mayoría de las leyes urbanísticas en vigor, de la uniformidad necesaria para garantizar unos contenidos que ayuden a conseguir la adaptación del parque de viviendas existentes a los criterios mínimos de calidad exigidos.

Este Tribunal ha señalado reiteradamente que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado una competencia para la ordenación general de la economía que abarca la definición de las líneas de

actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos (por todas, STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5). También hemos advertido que el art. 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4; 141/2014). Así, no toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en este título; es preciso que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 141/2014, FJ 5). En definitiva, la competencia que atribuye al Estado el 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 económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía” (SSTC 61/1997, FJ 36; 112/2013, FJ 3; 141/2014, FJ 5).

Por su parte, el art. 149.1.23 CE es también un título transversal que tiene una clara fuerza expansiva y requiere igualmente una interpretación restricta. Atribuye al Estado competencias para establecer una legislación básica que constituya un mínimo de protección medioambiental; será superable por las Comunidades Autónomas mediante el establecimiento de normas adicionales de protección, pero como ya hemos tenido ocasión de explicar en resoluciones anteriores, “en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a [los] recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora” (STC 102/1995, FJ 3). La utilización de este título por parte del Estado para afectar o condicionar competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas sólo será, pues, conforme al orden constitucional de competencias “cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio de la actividad sectorial de que se trate pueda tener” (SSTC 69/2013, FJ 1; 141/2014, FJ 5).

La inspección urbanística es una potestad administrativa, una técnica típica de intervención, cuya finalidad es verificar el cumplimiento de la legalidad urbanística, constatar

las irregularidades existentes y, en su caso, activar los debidos mecanismos de corrección. Es indudable que la inspección de edificios puede dar lugar a obras de conservación y reparación, pero no es propiamente una medida cuya finalidad sea la consecución de objetivos de política económica general, ni tiene tampoco una incidencia directa y significativa sobre dicha actividad. De igual forma, hay que rechazar que su regulación persiga la preservación, conservación o mejora del medio ambiente o de los recursos naturales que lo conforman; o que, admitiendo una acepción amplia del medio ambiente, pueda considerarse una medida que tienda primordialmente a proteger un medio ambiente urbano.

Se trata, sin lugar a dudas, de la regulación de una técnica o instrumento propiamente urbanístico, que tiene por finalidad prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios. Son, pues, preceptos que se incardinan con claridad en la materia de urbanismo, es competencia de las Comunidades Autónomas que a éstas corresponde regular, sin que los arts. 149.1.13 y 23 CE otorguen al Estado cobertura para proceder al establecimiento de previsiones sobre requisitos, características y plazos de la actividad inspectora.

Como ya hemos dicho, “el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades” y en “la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas” (STC 61/1997, FJ 6 y 141/2014, FJ 5), entre las cuales se encuentra la inspección de edificios cuya regulación compete a las Comunidades Autónomas, sin que en las reglas establecidas en los preceptos ahora impugnados se advierta un contenido o un objetivo que justifique su incardinación en los títulos competenciales del Estado *ex* art. 149.1.13 o art. 149.1.23 CE.

Tampoco el art. 149.1.1 CE permite el establecimiento de esta regulación, pues este título tan sólo atribuye al Estado competencia para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales. Téngase en cuenta que ni siquiera habilita, como ya hemos tenido ocasión de afirmar (STC 61/1997, FJ 7), para abordar una regulación completa de esos derechos y deberes; aún menos permite abordar la regulación de simples técnicas o instrumentos urbanísticos de comprobación del cumplimiento de deberes de los propietarios. Conviene a estos efectos recordar que el título del art. 149.1.1 CE no puede operar como un título horizontal “capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran

ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional” (STC 61/1997, FJ 7).

Por todo lo anteriormente expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 21 y 22 del Real Decreto-ley 8/2011, así como de la disposición adicional tercera y de las disposiciones transitorias primera y segunda de dicho Real Decreto-ley.

5. La representación procesal de la Generalitat de Cataluña impugna, por último, la disposición final primera del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, pero lo hace sólo en la medida en que discrepa de los títulos competenciales en los que este precepto ampara los demás impugnados. Una vez depurados dichos preceptos, como hemos señalado en casos similares (por todas, SSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 12 y 130/2013, de 4 de junio, FJ 14), nos encontramos aquí ante una impugnación que cabría calificar de “sistemática”, llamada a seguir la misma suerte que los preceptos concretos que han sido objeto de impugnación, por el carácter que les atribuye esta disposición final primera. En definitiva, en los fundamentos jurídicos anteriores de la presente Sentencia ya se ha analizado la adecuación constitucional de los preceptos impugnados, sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico sobre la disposición final primera, por cuanto que el Gobierno autonómico recurrente ya lo ha obtenido en relación con cada precepto impugnado y ello se proyecta sobre esta concreta disposición.

## **FALLO**

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

Ha decidido

1º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del presente recurso en cuanto a los arts. 17.1.c), 18.1 y 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

2º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 21 y 22, de la disposición adicional tercera y de las disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

En Madrid, a veintiuno de enero de dos mil dieciséis.