



GTA VILLAMAGNA

ALERTA

URBANISMO

FEBRERO 2018



EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO: LA RECIENTE SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NÚM. 143/2017, DE 14 DE DICIEMBRE

De acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.3 de la Constitución Española (en adelante, “CE”), **todas las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva en materia ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.**

No obstante, la CE reconoce al **Estado competencias que inciden en la ordenación urbanística**, como son: (i) la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad - artículo 149.1.1 de la CE-; (ii) bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica -artículo 149.1.13 de la CE-; (iii) las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad patrimonial - artículo 149.1.18 de la CE-; y (iv) legislación básica sobre protección del medio ambiente -artículo 149.1.23 CE-.

El equilibrio entre las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas y los títulos competenciales citados que el artículo 149.1 de la CE reserva al Estado, no es fácil. Prueba de ello son los numerosos pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha dictado sobre este particular, entre los que cabe destacar las sentencias núm. 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; 20170/2012, de 4 de octubre; 141/2014, de 11 de septiembre, y 5/2016, de 21 de enero; a las que ahora se añade la reciente

Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre (en adelante, “**Sentencia 143/2017**”), objeto de la presente alerta.

En efecto, la Sentencia 143/2017 declara inconstitucionales, por razones competenciales y no materiales, determinados preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante, “**Ley 8/2013**”), que actualmente está reproducida en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, “**TRLS 2015**”).

En este sentido, el Tribunal Constitucional aclara que **los efectos de la Sentencia 143/2017 se proyectan automáticamente sobre el TRLS 2015**, pues la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una norma legal no obliga a impugnar las normas posteriores que guarden con aquélla alguna identidad material.

Para una mayor claridad expositiva, a continuación se analiza la Sentencia 143/2017, agrupando los preceptos impugnados de la Ley 8/2013 en tres grupos, como hace la propia Sentencia, si bien se hará referencia exclusivamente a sus equivalentes en la TRLS 2015, por ser la norma actualmente vigente.

I. EL INFORME DE EVALUACIÓN

En la Sentencia 143/2017 se aborda, en primer lugar, la cuestión del Informe de Evaluación de los Edificios con tipología residencial de vivienda colectiva, previsto en el artículo 29 del TRLS 2015. Conforme a la redacción anterior del citado artículo, los propietarios de este tipo de inmuebles estaban obligados, en caso de ser requeridos por la Administración competente, para acreditar la situación en la

que se encuentra el inmueble, mediante la presentación de un Informe de Evaluación que debía contener: (i) la evaluación del estado de conservación del edificio, (ii) la evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y (iii) el certificado de eficiencia energética.

Así mismo, en los siguientes apartados del artículo 29 se regulaban, entre otros aspectos, la periodicidad mínima del Informe o las consecuencias de su falta de cumplimentación, en el artículo 30 la capacitación necesaria para suscribirlo, en la disposición transitoria segunda el calendario para la realización del Informe y en la Disposición final primera las cualificaciones requeridas.

Pues bien, el Tribunal Constitucional concluye que, salvo lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 29 (que se refiere de manera genérica al deber de los propietarios de este tipo de inmuebles, caso de ser requeridos por la Administración competente, de acreditar la situación en la que se encuentre el edificio), el Estado no tiene título competencial que le permita imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que, junto a la certificación de eficiencia energética, integran el contenido del informe de evaluación.

Por tanto, se declaran inconstitucionales el resto del artículo 29, el artículo 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del TRLS 2015. De esta forma, habrá de estarse a la regulación que establezcan las Comunidades Autónomas en lo que se refiere al contenido de los instrumentos que permitan acreditar las condiciones en las que se encuentran los edificios, así como a la periodicidad con la que pueden ser requeridos dichos

instrumentos y la cualificación profesional de quienes los suscriban.

II. LAS ACTUACIONES SOBRE MEDIO URBANO

El segundo grupo de preceptos analizados por la Sentencia 143/2017 se refiere al régimen jurídico de las actuaciones que afectan al suelo urbanizado.

Dichas actuaciones son definidas en el artículo 2.1 del TRLS 2015 como aquellas que *“tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos”*, precepto que, según el Tribunal Constitucional, encuentra su fundamento en los artículos 149.1.13 y 149.1.23 de la CE.

Así mismo, el Tribunal Constitucional declara conformes con la CE: (i) el artículo 17.5 del TRLS 2015, que define los sujetos a quienes corresponde realizar actuaciones en suelo urbanizado (es decir, los propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, las comunidades de propietarios y las agrupaciones de comunidades de propietarios y las Administraciones Públicas), y (ii) el artículo 8 del TRLS 2015, que regula la iniciativa de las Administraciones públicas, de las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y de los propietarios para proponer la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano.

No obstante, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales los siguientes preceptos por vulnerar competencias autonómicas:

- El artículo 4.4 del TRLS 2015, que establece la obligación de las Administraciones públicas de adoptar las medidas que aseguren la realización de las obras de conservación y rehabilitación urbana, así como de regeneración urbana, cuando se den las circunstancias allí previstas (como son situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, etc.).

Y es que el Tribunal Constitucional concluye que no cabe que el Estado regule los concretos supuestos en los que las Administraciones con competencias urbanísticas están obligadas a llevar a cabo las citadas actuaciones en el medio urbano, pues se estarían vaciando de contenido las competencias autonómicas en materia urbanística.

- La previsión contenida en el segundo párrafo del artículo 24 del TRLS 2015, según el cual las actuaciones que no impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente deben ir precedidas de la delimitación de ámbitos de actuación conjunta, que podrán ser continuos o discontinuos, o bien actuaciones aisladas.

En relación con este aspecto, el Tribunal Constitucional considera que, si bien el Estado puede referirse a la delimitación de los ámbitos de actuación, al estar relacionada esta cuestión con la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios y, por ende, con el estatuto básico de la propiedad, esta referencia solo puede hacerse en un sentido puramente instrumental y accesorio, y por consiguiente sustituible por las Comunidades Autónomas.

- Las letras a) a e) del artículo 22.5 del TRLS 2015, en las que se regula el contenido mínimo de la Memoria de Viabilidad Económica que debe acompañar tanto a los instrumentos de ordenación como de ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano. En relación con este aspecto, el Tribunal Constitucional concluye que con las citadas letras se estaba agotando la regulación del contenido de la Memoria de Viabilidad Económica, por lo que se declara su inconstitucionalidad.

- El artículo 9.1 del TRLS, en el que se establecía la posibilidad de que las Administraciones Públicas utilicen, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística.

El Tribunal Constitucional considera que esta norma amplía las formas de ejecución de las operaciones urbanísticas o edificatorias sobre el medio urbano previstas por la legislación urbanística autonómica, lo que no tiene acomodo ni en las competencias sectoriales que se pudieran ver afectadas por la ordenación y ejecución del planeamiento, ni en el título sobre bases y coordinación de la actividad económica.

- En relación con la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatorias y de regeneración y renovación urbanas por el sistema de expropiación forzosa, se declara inconstitucional la previsión establecida en el artículo 32.2 del TRLS 2015 sobre el carácter no excepcional y discrecional

de la liberación de la expropiación por parte del Administración, pues al tratarse de un sistema de ejecución urbanística, éste debe ser regulado por las Comunidades Autónomas.

- Por último, se declara inconstitucional el inciso “*o en su defecto, por el artículo siguiente*” de la letra e) del artículo 9.4 del TRLS, en cuanto señala que, en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, además de las Administraciones Públicas competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar, entre otras, “*las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, en su defecto, por el artículo siguiente*”.

Se declara inconstitucional porque la regla del artículo 149.3 CE (“*el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”) no es una norma competencial para aplicar normas con dicho carácter.

III. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTROL EN MATERIA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

Finalmente, la Sentencia resuelve sobre la impugnación de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, que se corresponde con los artículos 11.3 y 11.4 del TRLS 2015.

III.1. Intervención administrativa de control en materia de ordenación urbanística

El Tribunal Constitucional afirma que el inciso primero del artículo 11.3 del TRLS del

2015, que sujeta todo acto de edificación a algún tipo de intervención administrativa de control, es una norma de funcionamiento que fija un mínimo común y, por tanto, se encuentra amparada en lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE.

Es más, el Tribunal Constitucional considera que el legislador estatal tiene competencias para exigir algún tipo de intervención administrativa, siempre que deje margen a las Comunidades Autónomas para establecer cuál de las formas de intervención será preceptiva, en función del tipo de edificación.

III.2. Sentido del silencio administrativo

Una vez confirmada la constitucionalidad del artículo 11.3 del TRLS, en cuanto exige intervención administrativa para determinadas actividades, el Tribunal Constitucional analiza la regla del silencio negativo establecida en dicho precepto para el caso de que, transcurrido el plazo máximo establecido legalmente para resolver, no se hubiera dictado resolución expresa al respecto.

Pues bien, el Tribunal Constitucional considera que dicha regla no tiene encaje, con carácter general, en el artículo 149.1.18 de la CE (legislación sobre procedimiento administrativo común), al tratarse de una especialidad procedimental *ratione materiae*.

No obstante, en la Sentencia 143/2017 se analizan uno por uno los distintos apartados del artículo 11.4 del TRLS para determinar si el Estado goza de algún otro título competencial que pudiese dar cobertura a la regulación del silencio contenida en dicho precepto, concluyendo lo siguiente:

- (i) El Estado tiene competencia para regular el sentido del silencio respecto de los procedimientos de intervención

administrativa que tengan por objeto los siguientes usos del suelo:

- Los movimientos de tierra y explanaciones independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción, dada la necesidad de preservar los valores del medio rural (artículo 149.1.23 de la CE).
- Las obras de edificación. A este respecto, el Tribunal Constitucional señala que los artículos 149.1.16, 149.1.21, 149.1.23 y 149.1.25 de la CE, en cuya virtud se ha dictado la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, por la que se establecen los requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad, el bienestar social y la protección del medio ambiente, también ampara al Estado para fijar el silencio negativo respecto de este tipo de obras.
- Así mismo, el Tribunal Constitucional reconoce que la regulación del silencio no será inconstitucional en los supuestos de construcciones e implantación de instalaciones sobre suelo rural, toda vez que en este caso, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad de preservar los valores medioambientales de este suelo (149.1.23 CE).
- Del mismo modo, el Tribunal Constitucional declara constitucional el apartado c) del artículo 11.4 del TRLS 2015 siempre y cuando “la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes” se realice en suelo rural.
- La tala de masas arbóreas o vegetación arbustiva derivada de la

legislación de protección del dominio público, que se encuadra en la competencia de legislar el procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1.18 CE.

(ii) Por el contrario, entra dentro del ámbito autonómico la regulación del sentido del silencio en los procedimientos de intervención administrativa de los siguientes actos y actividades:

- La parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación, pues su finalidad es simplemente urbanística (comprobar el cumplimiento de los requisitos para la división de fincas).
- Las construcciones e implantación de instalaciones sobre suelo urbano o urbanizable, toda vez que la autorización se limita a verificar la adecuación de la actuación al planeamiento urbanístico.
- La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares sobre suelo urbano o urbanizable, por la misma razón.
- La tala de masas arbóreas o vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, pues se trata nuevamente de un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige la operación de transformación.

III.3. Efectos de la Sentencia en las Comunidades Autónomas

(i) Respecto de los supuestos de silencio negativo declarados constitucionales

Las normas que dicten las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, deberán respetar los supuestos de silencio negativo declarados constitucionales por la Sentencia 143/2017.

En todo caso, la parte del artículo 11.4 del TRLS 2015 no anulada por la referida Sentencia, prevalecerá sobre la normativa autonómica al tratarse de legislación básica del Estado.

(ii) Respecto de los supuestos de silencio negativo declarados inconstitucionales

Como hemos expuesto, el Tribunal Constitucional anula parcialmente el artículo 11.4 del TRLS 2015 por razones competenciales, de manera que en estas materias deberá estarse a lo dispuesto en la legislación urbanística dictada por las Comunidades Autónomas.

Así, a título de ejemplo, conviene señalar que, en las siguientes normas autonómicas, el sentido del silencio es positivo en todos los supuestos declarados inconstitucionales: (i) la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, (ii) la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y (iii) el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, de Castilla-La Mancha.

Por tanto, los preceptos autonómicos que regulan el sentido positivo del silencio en los citados supuestos, si bien se habrían considerado desplazados como consecuencia de la regulación estatal, tras la Sentencia 143/2017 resultan plenamente aplicables (vuelven a resultar aplicables).

Por lo demás, en el caso de que las Comunidades Autónomas no hayan impuesto el sentido negativo del silencio respecto de (i) la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación, (ii) las construcciones e implantación de instalaciones sobre suelo urbano o urbanizable (iii) la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares sobre suelo urbano o urbanizable y (iv) la tala de masas arbóreas o vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, resultará de aplicación la regla general de silencio administrativo positivo o estimatorio del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siempre y cuando se respete lo dispuesto en el artículo 11.3 del TRLS 2015 (*“no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística”*).

CONTACTOS

Para más información pueden ponerse en contacto con:

Ernesto García-Trevijano Garnica

(+34) 91 781 35 28

ernestogtrevijano@gtavillamagna.com

Marta Plaza González

(+34) 91 781 35 28

martaplaza@gtavillamagna.com

Marta González-Llera

(+34) 91 781 35 28

martagllera@gtavillamagna.com

