

# El Tribunal Constitucional declara parcialmente inconstitucional la reforma estatal de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

**Jesús Almarcha Jaime**

Abogado de GA\_P

---

*La Generalitat de Catalunya impugnó ante el Tribunal Constitucional diversos preceptos de la Ley 8/2013, que ahora se encuentran recogidos en el Real Decreto Legislativo 7/2015 (Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). El Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de los preceptos que se detallan en este documento.*

La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017<sup>1</sup> trata el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Catalunya sobre diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que actualmente se encuentran recogidos en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Las impugnaciones se fundamentan en la falta de competencia del Estado para regular las materias de cada uno de los preceptos.

El tribunal analiza individualmente cada uno de los preceptos y declara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de cada caso. A continuación, se exponen los detalles sintéticamente.

---

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 143/2017, de 14 de diciembre (RTC 2017\143).

Materias	Ley 8/2013	RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial	
Informe de evaluación de edificios	Art. 4	1	Art. 29.1	Constitucional	El certificado de eficiencia energética tiene relación con el medio ambiente y la energía o incidencia directa en ellos, pues tiene un valor orientativo sobre la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España con Europa en el horizonte 2020.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 149.1.23 CE</li> <li>– Art. 149.1.25 CE</li> </ul>
		2	Art. 29.2	Inconstitucional	<p>Los otros dos informes de evaluación (estado de conservación del edificio y condiciones básicas de accesibilidad universal) y el régimen establecido para ellos no se pueden amparar en las competencias del Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 149.1.1 CE: no es un título horizontal que abarque cualquier materia o sector. No habilita para regular derechos y deberes ni para establecer pautas de comprobación del cumplimiento por los propietarios.</li> <li>– Art. 149.1.13 CE: las evaluaciones no tienen incidencia directa sobre la actividad económica general ni estamos ante un criterio global de ordenación de un sector económico concreto.</li> <li>– Art. 149.1.18 CE: no existe relación entre las dos evaluaciones y la responsabilidad patrimonial de la Administración o la expropiación forzosa ni es un procedimiento administrativo común ni se limita a asegurar la colaboración interadministrativa de acceso a la información sobre suelo y urbanismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 149.1.1 CE</li> <li>– Art. 149.1.13 CE</li> <li>– Art. 149.1.18 CE</li> </ul>
		3	Art. 29.3			
		4	Art. 29.4			
		5	Art. 29.5			
		6	Art. 29.6			
Coordinación administrativa	Art. 5	–	Inconstitucional	Por ser instrumental del artículo 4 y por pérdida del objeto del proceso.	–	
Capacitación para el Informe de evaluación de los edificios	Art. 6	Art. 30	Inconstitucional	Por ser instrumental del artículo 4.	–	

Materias	Ley 8/2013	RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial	
<b>Objeto de las actuaciones sobre el medio urbano</b>	Art. 7	<b>Art. 7</b>	Constitucional	No regula actuaciones concretas sobre el suelo urbano ni predetermina las técnicas o instrumentos urbanísticos que han de utilizar las Administraciones competentes en el ejercicio de sus facultades en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Se trata de una directriz general de naturaleza económica para orientar las políticas públicas urbanísticas y una concreción del principio de desarrollo sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 149.1.13 CE</li> <li>– Art. 149.1.23 CE</li> </ul>	
<b>Sujetos obligados a las actuaciones</b>	Art. 8	<b>Art. 9</b>	Constitucional	Los dos primeros apartados regulan el alcance de la obligación de los propietarios de costear las obras sobre suelo urbano, es decir, establece condiciones básicas del derecho constitucional de propiedad y el derecho de propiedad urbana. Asimismo, también se regulan las relaciones entre propietarios y titulares del derecho de uso, la obligación de los propietarios de contribuir en los términos de los estatutos comunitarios y su ejecución subsidiaria a su costa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 149.1.1 CE</li> <li>– Art. 149.1.8 CE</li> </ul>	
<b>Iniciativa en la ordenación de las actuaciones</b>	Art. 9	1	<b>Art. 8</b>	Constitucional	La regulación de la iniciativa de las Administraciones Públicas, de las entidades públicas adscritas o dependientes de ellas y de los propietarios en la formulación de los planes de ordenación no invade las competencias autonómicas si son las comunidades autónomas las que pueden regular cómo se articula tal posibilidad para cada instrumento de ordenación y si la alusión a las Administraciones Públicas y entidades dependientes no se refiere a la Administración urbanística .	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 149.1.1 CE.</li> <li>– Art. 149.1.13 CE</li> </ul>
		2	<b>Art. 4.4</b>	Inconstitucional	El Estado no se limita a dotar a las Administraciones que tienen competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan acometer obras, sino que las obliga a llevarlas a cabo en los supuestos previstos, lo que supone un exceso por cuanto vacía de contenido sus competencias en urbanismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Art. 149.1.1 CE</li> <li>– Art. 149.1.13 CE</li> </ul>

Materias	Ley 8/2013		RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial	
Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones	Art. 10	1.I	Art. 24	1.I	Constitucional	No contiene realmente determinaciones sobre los procedimientos de aprobación de la ordenación urbanística de las actuaciones sobre el medio urbano, es decir, su forma de aprobación y su relación con los planes urbanísticos existentes. Además, la exigencia del informe es una garantía de finalidad económica para preservar la racionalidad económica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Art. 149.1.1 CE</li> <li>— Art. 149.1.13 CE</li> </ul>
		1.II		1.II	Inconstitucional	Ordena la actividad de ejecución del planeamiento o de la realización de obras de rehabilitación, lo que <i>a priori</i> corresponde a las comunidades autónomas. La referencia a la delimitación de los ámbitos para las actuaciones que no requieran la modificación del instrumento de ordenación, no es instrumental para el ejercicio de otras competencias estatales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Art. 149.1.1 CE</li> </ul>
		2		2	Inconstitucional	Se encuentra vinculado a la forma de delimitación de actuaciones, lo cual se ha declarado inconstitucional en el artículo 10.1.II.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Art. 149.1.1 CE</li> </ul>
		3		4	Constitucional	No condiciona una técnica urbanística concreta, pues es el planeamiento o instrumento de ordenación el que determina las utilizadas para garantizar la efectividad de la regla en el marco de la legislación urbanística autonómica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>
		4		5	Constitucional	La regulación del uso privativo anormal de los espacios libres se incardina en la legislación estatal por ser necesario para la efectiva realización en suelo urbano de las obras de accesibilidad o ahorro energético.	<ul style="list-style-type: none"> <li>—</li> </ul>
		5		6	Parcialmente inconstitucional	La competencia estatal de defensa de la protección del patrimonio histórico contra la expoliación no se proyecta sobre bienes que, por ser portadores de valores de menor relevancia, no han sido declarados de interés cultural, aun cuando sean objeto de otra protección, incluida su catalogación por los planes urbanísticos, como tampoco sobre las obras de menor importancia que deban ejecutarse sobre los así declarados. El inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» se extralimita y abarca todos los edificios, sin exclusión, por lo que resulta inconstitucional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Art. 149.1.28 CE</li> </ul>

Materias	Ley 8/2013	RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial	
Memoria de viabilidad económica	Art. 11	Art. 25.5 (salvo primer párrafo)	Inconstitucional	Regula con un elevado grado de detalle el contenido de la memoria agotando la normativa en la materia y excluye la posibilidad de desarrollo por parte de la legislación autonómica. Las competencias estatales inciden sobre el ámbito del urbanismo, cuya competencia es autonómica.	— Art. 149.1.13 CE	
Efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones	Art. 12	1a	Art. 42.3	Parcialmente inconstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Expropiación forzosa:</b> la regulación es constitucional por cuanto su regulación es de mínimos y no invade el ámbito competencial urbanístico. Es aplicable la doctrina sobre el reparto competencial del procedimiento administrativo y el Estado puede establecer regulación mínima y general.</li> <li>— <b>Venta y sustitución forzosa:</b> la regulación es constitucional por las mismas razones que la expropiación forzosa.</li> <li>— <b>Retracto y tanteo:</b> es inconstitucional por cuanto determina el momento de producción de la sujeción al retracto y tanteo administrativo, lo cual depende de la comunidad autónoma. La expresión «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» es inconstitucional.</li> </ul>	— Art. 149.1.8 CE
		1b	Art. 24.4.III	Constitucional	Regula los supuestos en que los titulares de los bienes demaniales están obligados a permitir su ocupación para usos privativos disconformes con su afectación.	— Art. 149.1.18 CE
		1c	Art. 24.3	Inconstitucional	Tiene un alcance meramente urbanístico o relativo a la ejecución de operaciones de reforma o renovación de la urbanización, siendo competencia autonómica.	— Art. 149.1.1 CE
		2	Art. 14d	Constitucional	La remisión a la autorización o conformidad de la Administración no predetermina una técnica urbanística o un momento procedimental concreto, siendo las legislaciones urbanísticas las que tendrán que determinar el instrumento para que la Administración dé su conformidad o autorice las actuaciones. Además, el artículo 149.1.8 CE faculta al Estado para determinar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad y los efectos y operaciones registrales.	— Art. 149.1.8 CE

Materias	Ley 8/2013	RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial
Formas de ejecución	Art. 13	1	Art. 9.5 Inconstitucional	Completa y amplía formas de ejecución de las operaciones urbanísticas o edificatorias sobre el medio urbano previstas por la legislación autonómica. Ello no se incardina ni en la competencia sobre ordenación y ejecución del planeamiento ni en la coordinación de la actividad económica ni en el procedimiento administrativo común.	— Art. 149.1.13 CE
		2a	Art. 43.2 Parcialmente inconstitucional	La regulación de la forma del justiprecio constituye una garantía del expropiado y tiene cabida en la competencia del Estado en materia de expropiación forzosa.  Sin embargo, es inconstitucional el inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» porque la liberación es un sistema de ejecución urbanística que corresponde a las comunidades autónomas.	— Art. 149.1.18 CE
		3.I	Art. 9 3.I Inconstitucional	Se excede de lo establecido como condiciones básicas de la libre empresa, pues impone y exige elementos muy concretos. Tampoco tiene cabida en la competencia del procedimiento administrativo común, pues establece un concreto sistema de ejecución urbanística: el de agente urbanizador y rehabilitador.	— Art. 149.1.1 CE
		3.II	Art. 9 3.II Constitucional	Permite encomendar la función de urbanización y edificación a una sociedad de capital mayoritariamente pública, sin procedimiento de licitación y mediante la suscripción de un convenio de colaboración, cuando las sociedades mixtas no tienen en la legislación de contratos del sector público la consideración de medio propio o servicio técnico, lo que justifica la inaplicación de los procedimientos de licitación.	— Art. 149.1.18 CE

Materias	Ley 8/2013		RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial
Facultades de los sujetos legitimados para participar en la ejecución de las actuaciones	Art. 15	1	Art. 9	4	<p>Parcialmente inconstitucional</p> <p>Reitera el contenido del artículo 9.1 de la Ley 8/2013, por lo que sus efectos son los mismos. Además, la referencia a las asociaciones administrativas no excede de la competencia <i>ex artículo</i> 149.1.1 de la Constitución española (CE).</p> <p>Sin embargo, es inconstitucional el inciso «o en su defecto, por el artículo siguiente» porque el Estado se apoya en la regla de la supletoriedad (art. 149.3 CE) para aplicar normas con carácter competencial, pues el propio inciso no niega su carácter supletorio para el caso de que no exista norma autonómica.</p>	— Art. 149.1.1 CE
		2		6	Constitucional	— Art. 149.1.1 CE
		3		5	Constitucional	— Art. 149.1.1 CE
Calendario para la realización del Informe de evaluación de los edificios	Disposición transitoria primera		Disposición transitoria segunda	Inconstitucional	Por ser instrumental del artículo 4.	—

Materias	Ley 8/2013	RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial			
Modificación del Texto Refundido de la Ley de Suelo	Ley de Suelo 2008	Art. 9	Art. 11	3	Constitucional	Es una norma de funcionamiento que disciplina la actuación de las entidades locales incidiendo directamente en los derechos de los particulares y en la forma de ejercerlos y, por tanto, en su tratamiento común por las Administraciones Públicas.	<p>Establece un control de legalidad y de carácter previo a la realización de la actividad o uso urbanístico en cuestión, lo cual se incardina en la competencia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y permite a las comunidades autónomas establecer el régimen autorizante según sus peculiaridades.</p> <p>— Art. 149.1.18 CE — Art. 149.1.23 CE</p>	
				4	a	Parcialmente inconstitucional		En cuanto al <i>silencio negativo</i> , es constitucional en lo concerniente a los <i>movimientos de tierra y explanaciones</i> (competencia estatal en medio ambiente). Sí es <i>inconstitucional respecto a la exigencia de silencio negativo en la división de fincas</i> , cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado, cuando no hay necesidad de equidistribución.
					b	Parcialmente inconstitucional		Respecto al <i>silencio en caso de edificación</i> , es una especialidad <i>ratione materiae</i> que exige de la autorización para este tipo de uso del suelo.  En lo relativo al <i>silencio en caso de construcción e implantación de instalaciones</i> , no será inconstitucional cuando las actividades y usos urbanísticos se efectúen en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida.
					c	Parcialmente inconstitucional		No será inconstitucional sólo cuando la ubicación se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida.
					d	Parcialmente inconstitucional		Respecto al <i>silencio administrativo de la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística</i> , se trata de un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que suponga una preterición total de los valores ambientales, siendo inconstitucional por carecer el Estado de competencia.  En cuanto al <i>silencio administrativo de la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva debido a la legislación de protección del dominio público</i> , es competencia estatal de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Materias	Ley 8/2013	RDLeg 7/2015	Declaración	Motivos	Marco competencial
Cualificaciones requeridas para suscribir los informes de evaluación de edificios	Disposición final decimoctava	Disposición final primera	Inconstitucional	Por ser instrumental del artículo 4.	—

La sentencia cuenta con el voto particular del magistrado Ricardo Enríquez Sancho en el sentido de no considerar que el artículo 15.1 de la Ley 8/2013 establezca como norma de carácter supletorio el artículo 16 del mismo cuerpo legal. Opina que el artículo 16 contiene normas básicas que no limitan la capacidad de desarrollo por parte de las comunidades autónomas, pero sí que delimitan el marco en que tal desarrollo debe producirse.