

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11273 *Pleno. Sentencia 75/2018, de 5 de julio de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1976-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Competencias sobre urbanismo: extinción parcial de la impugnación (STC 143/2017), interpretación conforme de los preceptos legales que establecen el régimen de silencio negativo para determinados actos de uso del suelo.*

ECLI:ES:TC:2018:75

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luis Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1976-2014, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los artículos 9.1; 10.1, 2, 3 y 4; 12; 13.2 y 3; 15.1 y 3, y 16; disposición transitoria segunda y disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en cuanto modifican los artículos 2; 6.3 y 5; 8.3 a) y c); 9.2, 3, 8 y 9; 10.1 b); 12.3; 14.1, 2 y 3; 15.4; 16.1 b) y c); 17.3, 4 y 6, y 39.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Ha intervenido el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 27 de marzo de 2014, constatada la imposibilidad de llegar a un acuerdo por el procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito de la Letrada de la Comunidad de Madrid, actuando en representación y defensa del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 9.1; 10.1, 2, 3 y 4; 12; 13.2 y 3; 15.1 y 3; 16, así como contra la disposición transitoria segunda y la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; esta última en cuando modifica los artículos 2; 6.3 y 5; 8.3 a) y c); 9.2, 3, 8 y 9; 10.1 b); 12.3; 14.1, 2 y 3; 15.4; 16.1 b) y c); 17.3, 4 y 6, y 39.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Los motivos en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

A) La Letrada de la Comunidad de Madrid inicia su escrito formulando una crítica general a la defectuosa técnica empleada por el legislador estatal para fijar los títulos competenciales en la disposición final decimonovena de la Ley 8/2013, al recurrir a una invocación generalizada y no individualizada de aquéllos en los que ampara su intervención reguladora. A continuación, expone, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, los dos títulos que centran, a su juicio, la controversia competencial: la competencia autonómica en materia de urbanismo y vivienda, así como el alcance que sobre dichas materias tiene la competencia reconocida al Estado por el artículo 149.1.13 CE.

El carácter básico que se atribuye a la totalidad de la Ley 8/2013 se ampara en el artículo 149.1.13 CE, que habilita al Estado para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Afirma la Letrada que se trata de un título competencial de carácter horizontal que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 125/1984 y 45/2001), ha de emplearse con cierta cautela, con la finalidad de evitar el vaciamiento de diversas competencias autonómicas que tienen una incidencia en el ámbito económico, y procede pues a examinar la incidencia del artículo 149.1.13 CE sobre la competencia autonómica en materia de vivienda y de urbanismo.

En relación con la vivienda, si bien es cierto que el Tribunal ha admitido la función de fomento por el Estado del sector de la vivienda dada su estrecha relación con la política económica general —la construcción como factor de desarrollo económico— (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4, y 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3), dicho título no le habilita para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, limitándose a las acciones que posean «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (SSTC 186/188 y 133/1997), pues, de no ser así, «se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (SSTC 112/1995 y 21/1999). En cuanto a la materia de urbanismo, se admite por el Tribunal Constitucional la incidencia puntual del artículo 149.1.13 CE, si bien esta ha de ser objeto de una interpretación finalista o teleológica, de modo que sólo es legítima si la norma en cuestión responde de forma efectiva a la planificación general de la actividad económica (SSTC 61/1997, FJ 36; y 112/2013, FJ 3). De acuerdo con este planteamiento, la Letrada de la Comunidad de Madrid afirma que el urbanismo es una competencia de carácter exclusivo, por lo que las competencias del Estado deben de mantenerse dentro de los límites que le son propios, lo que supone que le queda vedada «la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias sino en el ámbito propio del urbanismo» (STC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12).

Delimitada la competencia básica del Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE, la Letrada examina el título competencial que, consagrado en el artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EAM), le atribuye la competencia exclusiva en «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», permitiéndole fijar su propia política de ordenación territorial, para lo cual podrá servirse de las técnicas jurídicas que considere más adecuadas; competencia cuyo contenido material ha sido fijado, entre otras, por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

El carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de urbanismo (reafirmado, entre otras, por las SSTC 164/2001, de 11 de julio, y 14/2007, de 18 de enero), no significa, empero, que se trate de una competencia ilimitada, por cuanto tiene la obligación de respetar la legislación estatal en materias que puedan incidir lícitamente en el ejercicio de esta —legislación sobre expropiación forzosa, sistema de responsabilidad o procedimiento administrativo común—, así como la competencia exclusiva del Estado sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales al amparo del artículo 149.1.1 CE. En consecuencia, afirma la Letrada de la Comunidad de Madrid, la intervención del Estado en materia urbanística no puede

actuar de forma general, ni siquiera como aplicación supletoria, sino puntualmente como expresa la meritada STC 164/2001.

B) A continuación, la Letrada de la Comunidad de Madrid expone los motivos de inconstitucionalidad que concurren en cada uno de los preceptos impugnados de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

a) En el ámbito de la ordenación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, del capítulo II, título II de la Ley 8/2013, se impugnan el artículo 9.1, apartados 1 a 4 del artículo 10, artículo 12 y apartados 2 y 3 del artículo 13, al entender que vulneran la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo, de acuerdo con los artículos 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM.

El artículo 9.1 regula los sujetos a los que puede corresponder la iniciativa en las actuaciones de rehabilitación edificatoria, y en las de regeneración y renovación urbanas. Reiterada la doctrina de este Tribunal sobre el artículo 149.1.13 CE en el que se ampara el precepto impugnado, considera la Letrada que no procede su invocación, ya que si bien las actividades que se citan en el precepto pueden tener efectos en el plano económico, no se aprecia una incidencia directa y significativa en la planificación general de la actividad económica. Por ello, el reconocimiento, a favor de los sujetos que se enumeran en el artículo 9.1, de la iniciativa para la ordenación de las actuaciones sobre el medio urbano, suponen una extralimitación de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE, al regular una materia que es competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en virtud de los artículos 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM.

La impugnación de los apartados 1 a 4 del artículo 10 de la Ley 8/2013 se apoya en idéntica argumentación. Las reglas básicas para la ordenación y ejecución de actuaciones que contempla el artículo 10 no responden, de forma inmediata y directa, a la planificación general de la actividad económica; por el contrario, estas previsiones normativas —relativas a la regulación de los ámbitos de actuación, los mecanismos para su delimitación (acuerdo administrativo), su contenido y tramitación (apartados primero y segundo) o a la imposición de criterios en la redacción y aprobación del planeamiento (apartados primero, tercero y cuarto)— inciden de lleno sobre la competencia legislativa en materia urbanística que el artículo 26.1.4 EAM atribuye a la Comunidad de Madrid, y que conlleva la potestad de ésta para fijar sus propias normas sobre la ordenación de la ciudad mediante las técnicas jurídicas que considere adecuadas (STC 164/2001, de 11 de julio).

En relación con el artículo 12 de la Ley 8/2013, descartada una vez más por las razones ya expuestas, su encaje en el artículo 149.1.13 CE, la Letrada de la Comunidad de Madrid examina los otros dos títulos competenciales invocados por el legislador estatal: el artículo 149.1.18 CE —«legislación sobre expropiación forzosa»—, en relación con el apartado primero; y el artículo 149.1.8 CE —«legislación civil»—, que ampararía el apartado segundo. Señala la Letrada que el artículo 12.1 anuda a la delimitación del ámbito de actuación de las operaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas unos efectos: la causa suficiente para expropiar en el ámbito urbanístico [letra a)]; la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal o de otras Administraciones [letra b)]; y el inicio de las actuaciones a realizar [letra c)]. El citado precepto contiene, pues, una regulación acabada de los efectos de una actuación típicamente urbanística, e impone de este modo, a juicio de la Letrada, a las administraciones urbanísticas competentes, de manera necesaria y sin alternativa, vías de reacción jurídica, lo que «impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a eventuales técnicas urbanísticas diversas» (STC 61/1997).

El apartado segundo del artículo 12 contiene una serie de previsiones —tipo de garantía real sobre los elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, su constancia registral y el régimen de preferencia y prioridad— que, en esencia, determinan como afecta el deber de costear las obras de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas a determinados

sujetos privados que intervienen en el procedimiento de transformación urbanística, y cómo se garantiza esta obligación. Por tanto, este precepto, subraya la Letrada de la Comunidad de Madrid, es un elemento más que forma parte del régimen que regula las citadas actuaciones urbanísticas, de manera que su contenido pertenece de forma preferente al ámbito urbanístico. En definitiva, el legislador estatal no puede ampararse en los títulos competenciales de los apartados 8, 13 y 18 del artículo 149.1 CE para dictar el artículo 12 de la Ley 8/2013, en cuanto en él se aborda una cuestión puramente urbanística de competencia autonómica, ex artículo 26.1.4 EAM.

El artículo 13.2 y 3 de la Ley 8/2013 ha sido dictado por el Estado al amparo del artículo 149.1.13 CE. Sin embargo, la Letrada de la Comunidad de Madrid considera que dichos preceptos inciden de forma directa en el ámbito de la gestión urbanística, al contener referencias expresas a sistemas de ejecución típicamente urbanísticos —la expropiación, la ejecución subsidiaria o el concurso—, que «se inserta sin dificultad en el ámbito material del urbanismo... no le incumbe (al Estado) determinar el instrumento, el procedimiento o la forma en que ha de llevarse a cabo la ejecución del planeamiento, cuestiones éstas que corresponden a la competencia urbanística» (STC 61/1997). Tampoco cabe justificar la regulación, como parece dar a entender el apartado segundo del artículo 13, en el establecimiento de unas «reglas procedimentales comunes», pues, conforme a la doctrina de este Tribunal (SSTC 227/1988, 61/1997 y 164/2001), la competencia sustantiva lleva consigo la adjetiva para establecer normas de procedimiento que incidan en el sector material en cuestión. En conclusión, si se atribuye a las Comunidades Autónomas la regulación de los instrumentos de ejecución urbanística, será al legislador autonómico a quien corresponda también la fijación de los aspectos relativos a su procedimiento.

Con carácter más particular, examina la Letrada de la Comunidad de Madrid la letra a) del artículo 13.2 —prevé el carácter innecesario del consentimiento del propietario para pagar el correspondiente justiprecio expropiatorio en especie—, para afirmar que no tiene encaje en la jurisprudencia constitucional (SSTC 164/2001 y 148/2012), toda vez que su configuración en sentido negativo supone en realidad eliminar una garantía a favor del expropiado. También, se ha de considerar susceptible de reproche de inconstitucionalidad, la previsión que la misma letra a) recoge en relación con la liberación de la expropiación —técnica ligada a la expropiación como sistema de ejecución urbanística (STC 61/1997)—, en tanto determina la actuación que debe llevar a cabo la Administración actuante, por más que ésta consista en una decisión de carácter discrecional. Y del mismo modo, en cuanto enmarcados en el ámbito de la gestión urbanística, cuya regulación compete al legislador autonómico, incurre en vicio de inconstitucionalidad tanto la ejecución subsidiaria del artículo 13.2 b), como las formas de gestión —ejecución directa o mediante concurso público— previstas en el apartado tercero del artículo 13.

Concluye su exposición la Letrada de la Comunidad de Madrid afirmando que bajo el pretexto de establecer unas normas procedimentales comunes o medidas con incidencia directa en la actividad económica, no puede el legislador estatal regular las formas de ejecución de las actuaciones previstas en el artículo 13.2 y 3 de la Ley 8/2013. Y ello porque integrándose tal aspecto en el ámbito propio de la gestión urbanística, compete al legislador autonómico ex artículo 26.1.3 y 4 EAM, sin encontrar amparo en el artículo 149.1.13 CE.

b) En el marco de las «fórmulas de cooperación y coordinación para participar en la ejecución» del capítulo III, título II de la Ley 8/2013, la representante procesal de la Comunidad de Madrid impugna los apartados primero y tercero del artículo 15 y el artículo 16.

La Letrada de la Comunidad de Madrid estima que dos son los títulos competenciales que estarían amparando la regulación estatal del artículo 15: los previstos en el artículo 149.1.1 y 13 CE, si bien, el último se ha de descartar, por razón del contenido, al no encontrarnos ante una medida de ordenación económica, sino ante una regulación de los sujetos que pueden desarrollar determinadas actuaciones

urbanísticas, que no presenta un vínculo o impacto directo y relevante sobre la economía general.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el destinatario del artículo 149.1.1 CE, posible título habilitante, «es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales» [STC 61/1997, FJ 17 f)], lo que, como subraya la Letrada, no da cobertura a las referencias realizadas en el artículo 15 a las Administraciones públicas y a las entidades públicas adscritas o que dependen de ellas como sujetos legitimados para ejecutar las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas. Por otra parte, atendiendo al objeto de la competencia estatal para regular las condiciones básicas ex artículo 149.1.1 CE, tal como ha sido configurado por la doctrina del Tribunal [STC 61/1997, FJ 9 a) y b), 17 b) y 27 b), entre otros], el contenido del artículo 15 de la Ley 8/2013 no tiene su amparo en dicho título competencial, toda vez que establece una regulación acabada de las facultades que corresponden a los sujetos que pueden intervenir en la ejecución de las actuaciones en el medio urbano.

El Estado carece de título competencial que le habilite para dictar normas de carácter supletorio en el ámbito del urbanismo y, más en concreto, en el de la gestión o ejecución urbanística, en cuanto competencia exclusiva autonómica (SSTC 147/1991, 118/1996, 157/2004 y 61/1997, con carácter más específico en materia de urbanismo,). El último inciso del apartado primero del artículo 15 regula una regla supletoria —remisión al artículo 16— que, conforme a la doctrina expuesta, está vedada al legislador estatal.

Igualmente incurre en vicio de inconstitucionalidad el apartado tercero del artículo 15, en la medida en que no se limita a reconocer la posibilidad de participación en la ejecución de las actuaciones urbanísticas, sino que contiene una serie de condicionantes que restringen la capacidad del legislador autonómico en un ámbito propio de sus competencias en materia de urbanismo.

El artículo 16, además de su eventual aplicación supletoria, regula el régimen de las asociaciones administrativas que dependerán de la Administración urbanística actuante de forma pormenorizada, sin que se aprecie, como señala la Letrada de la Comunidad de Madrid, conexión alguna con la competencia para adoptar medidas con incidencia directa en la actividad económica, que legitimaría una intervención estatal al amparo del artículo 149.1.13 CE.

c) La disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013 se estima inconstitucional al guardar conexión con el artículo 10.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 y no encontrar amparo en ningún título competencial estatal, en cuanto prevé una suspensión temporal de hasta cuatro años en la aplicación del régimen jurídico establecido en el citado precepto.

C) Se impugna la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, en cuanto modifica determinados artículos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, algunos de los cuales ya fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad (núms. 6963-2007 y 7020-2008). Los motivos de esta impugnación son los que sucintamente se recogen a continuación:

a) Artículo 2: vulnera los artículos 26.1.4 y 17 EAM que atribuyen a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de urbanismo y de fomento del desarrollo económico, así como el artículo 27.7 EAM que le asigna la competencia de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente. El motivo es que la definición excesivamente acabada del concepto de desarrollo sostenible —en particular, el apartado segundo, que concreta cómo deben ser las políticas públicas y sus objetivos—, cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, implica una configuración de políticas públicas de competencia autonómica que vulnera su autonomía política y condiciona el modelo urbanístico.

b) Artículo 6, apartados tercero y quinto: la nueva redacción dada a los apartados impugnados sobre la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación, invaden las competencias urbanísticas de la Comunidad Autónoma (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM). El apartado tercero —sobre contenido de los convenios o negocios

jurídicos urbanísticos— opera así como una norma de derecho supletorio, respecto del que este Tribunal ha declarado la incompetencia del legislador estatal reiteradamente (STC 147/1991).

El apartado quinto regula un aspecto concreto del procedimiento —exigencia de «previa autorización de la Administración urbanística competente» para acceder a los elementos informativos que precisen los particulares para redactar los instrumentos de ordenación y gestión precisos—, obviando que quien es titular de competencias en materia sustantiva también la ostenta en relación con las cuestiones adjetivas y procedimentales.

c) Artículo 8.3, letras a) y c): La letra a) establece un plazo máximo de contestación a la consulta urbanística —tres meses—, aun cuando el mismo puede ser modificado por una norma con rango de ley, invocando la competencia del Estado ex artículo 149.1.18 CE para regular el procedimiento administrativo común. La Letrada de la Comunidad de Madrid considera, sin embargo, que ha de fijarse en la regulación de cada procedimiento concreto el plazo para la contestación a la consulta urbanística; regulación que corresponde a la Comunidad Autónoma al amparo de sus competencias urbanísticas.

La letra c) también incurre en un vicio de inconstitucionalidad al incluir las previsiones de un plazo mínimo y la forma de computarlo. El Estado carece de competencias, ex artículo 149.1.1 y 18 CE, ya que ni son condiciones básicas, ni suponen una regulación de procedimiento administrativo común, sino una regulación específica que compete a quien dispone de la competencia sectorial (STC 164/2001, FFJJ 20 y 34).

d) Artículo 9, apartados segundo, tercero, octavo y noveno: los preceptos son impugnados por vulnerar los artículos 26.1.3 y 4 EAM que atribuyen a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia y en materia de urbanismo y, en consecuencia, por vulnerar los artículos 149.1.1 y 18 CE en los que parecen ampararse.

El apartado segundo, relativo a los supuestos de inejecución injustificada de las obras ordenadas por la Administración, incurre en un exceso de delimitación por el legislador estatal del deber básico de conservación de edificios, al incluir una previsión de carácter procedimental —ejecución subsidiaria u otra fórmula de reacción administrativa—. Se convierte, de este modo, en una norma de derecho supletorio no amparada por el artículo 149.1.1 CE.

La imposición al propietario de un suelo en situación rural, no sometido al régimen de una actuación de urbanización, del deber de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones, así como entregarlas a la Administración, hace que el apartado tercero exceda asimismo de una mera fijación de los deberes básicos de los propietarios del suelo, ex artículo 149.1.1 CE.

El apartado octavo, que regula el silencio administrativo en determinados supuestos, dictado al amparo del artículo 149.1.18 CE, vulnera también las competencias urbanísticas autonómicas. Conforme a la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 135/2013, de 6 de junio), la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo es plena para la regulación del procedimiento administrativo común. Sin embargo, cuando la competencia sustantiva es autonómica, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia para la regulación del procedimiento administrativo y de todos los aspectos relacionados con el mismo. Argumentación que es igualmente predicable respecto de la impugnación del apartado noveno, al fijar un plazo de seis meses para la adopción por la Administración competente de una serie de medidas en casos de incumplimiento por las edificaciones de los requisitos necesarios para el uso previsto.

e) Artículo 10.1 b): se impugna por vulnerar las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de vivienda y urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM). La Letrada de la Comunidad de Madrid recuerda que la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, ha admitido un campo de actuación del Estado, ex artículos 149.1.1 y 13 CE, pero también la existencia de unos límites, recogidos en la STC 146/1986, de 25 de noviembre, FFJJ 3 y 4, que no son respetados en este caso. La norma estatal, se alega, ha optado por una

medida de fomento de la vivienda protegida a través de un instrumento de naturaleza urbanística (la reserva de un 30 por 100 de la edificabilidad residencial en suelo rural y un 10 por 100 en suelo urbanizado) que condiciona el modelo urbanístico que puede querer implantar el legislador autonómico y vulnera su competencia exclusiva en materia de urbanismo (SSTC 36/1994, FJ 30, y 61/1997, FJ 9). La regulación impugnada no pretende pues delimitar el contenido del derecho de propiedad, sino definir criterios de utilización del suelo no amparados por el artículo 149.1.1 CE; ni se trata tampoco de una previsión que responda efectivamente a la planificación general de la economía del artículo 149.1.13 CE (STC 61/1997, FJ 36).

f) Artículo 12.3: el precepto impugnado contempla la situación básica del suelo urbanizado, vulnerando las competencias urbanísticas autonómicas (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM). Con apoyo en la doctrina de este Tribunal sobre el alcance de técnica urbanística de clasificación y su articulación con la definición de las situaciones básicas (SSTC 61/1997, 164/2001 y 148/2012), se considera que el apartado tercero incurre en un exceso regulatorio que, más allá de establecer las condiciones básicas, predetermina un determinado modelo urbanístico cuyo diseño corresponde al legislador autonómico.

g) Artículo 14, apartados primero, segundo y tercero: los preceptos impugnados determinan qué se entiende por actuaciones de transformación urbanística y por actuaciones edificatorias, extendiendo su régimen a los núcleos asentados en el medio rural. La regulación no encuentra cobertura en los artículos 149.1.1 y 13 CE, que no habilitan al Estado para regular conceptos típicamente urbanísticos como los de actuaciones de urbanización o dotación, o las edificatorias. El contenido de las mismas, en cuanto inciden en los procesos de transformación del suelo o en el modelo de dotaciones (STC 164/2001, FJ 21), corresponde fijarlo a las Comunidades Autónomas en virtud de su competencia exclusiva en urbanismo.

h) Artículo 15.4: se afirma que vulnera las competencias autonómicas en materia de potestad de autoorganización, urbanismo y medio ambiente (arts. 148.1.3 CE, 26.1.3 y 4, y 27.7 EAM), por que impone la incorporación a los instrumentos de ordenación urbanística de un informe o memoria de sostenibilidad económica. Se considera que el Estado carece de competencias para establecer el contenido de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, que compete en exclusiva a las Comunidades Autónomas (SSTC 61/1997, FJ 31, y 251/2006).

i) Artículo 16.1, letras b) y c): la letra b) se reputa contraria a las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM), en la medida en que impone ceder a la Administración competente «el suelo libre de cargas de urbanización», lo que implica una intensificación del deber legal por cuanto el coste de la urbanización corre por cuenta de los partícipes en la actuación, siendo ello inconstitucional de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional en la STC 164/2001, FJ 22, en la que se afirmó que al Estado corresponde fijar el porcentaje máximo de cesión, mientras que son las Comunidades Autónomas las que han de determinar si el suelo cedido debe aportarse o no libre de cargas de urbanización.

La letra c) se impugna al considerar que la determinación de las obras de urbanización y de las infraestructuras de conexión al ser conceptos urbanísticos compete exclusivamente a las Comunidades Autónomas, no resultando posible invocar por el Estado los títulos competenciales ex artículos 149.1.1 y 13 CE. Además, se impone el deber de ejecutar y, en su caso, costear todas esas obras de urbanización e infraestructuras de conexión.

j) Artículo 17, apartados tercero, cuarto y sexto: el apartado tercero regula el complejo inmobiliario con tal grado de detalle que vacía de posible contenido la regulación que las Comunidades Autónomas pudieran hacer sobre este concepto netamente urbanístico. Argumentación que es extensible al apartado cuarto que llega a definir las fincas especiales de atribución privativa. Y todo ello sin que el Estado pueda ampararse en el artículo 149.1.13 CE, al no concurrir una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.

El apartado sexto contiene, por su parte, una regulación exhaustiva de la autorización de constitución o modificación del complejo inmobiliario, que tampoco tiene cabida en la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE, toda vez que el precepto difiere el otorgamiento autorizador a la Administración competente, que no es en ningún caso el legislador estatal.

k) Artículo 39.1: se afirma que el precepto pretende ampararse en la competencia estatal en materia de planificación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), pero la realidad es que va más allá de lo que permite la doctrina constitucional sobre este título (STC 61/1997, FJ 36). No se limita a establecer el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo para la construcción de viviendas de protección pública, sino que especifica de forma taxativa otros usos de carácter social, imponiendo a las Comunidades Autónomas un instrumento de actuación urbanística que condiciona el modo de utilización de las cesiones de aprovechamiento, así como una utilización específica de dichos patrimonios que sólo puede ser alterada por las Comunidades Autónomas mediante norma con rango de ley. Se extiende así una competencia estatal horizontal más allá de lo permitido constitucionalmente [«la consecución de objetivos de la política económica nacional» (STC 75/1989, de 24 de abril, FJ 4)], invadiendo las competencias autonómicas urbanísticas (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) y también las de desarrollo de las bases estatales en materia económica (arts. 148.1.13 CE y 26.1.17 EAM), ya que, en su opinión, no se respeta margen alguno para que las Comunidades Autónomas prevean los fines de naturaleza económica a cuya consecución han de orientarse los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

2. Por providencia de 6 de mayo de 2014, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 9 de mayo de 2014, se personó el Abogado del Estado y solicitó le fuera concedida prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones previsto en el artículo 34.2 LOTC.

4. Por providencia de 19 de mayo de 2014, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle prórroga en ocho días más del plazo otorgado para formular alegaciones.

5. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 19 de mayo de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. A su vez el Presidente del Senado interesó, el día 28 de mayo de 2014, que se tuviera por personada dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del citado artículo 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado con fecha 11 de junio de 2014, el Abogado del Estado formula sus alegaciones interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

A) El Abogado del Estado comienza su escrito realizando algunas consideraciones en relación con el objeto del recurso. Llama la atención sobre el hecho de que algunos de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas impugnados, guardan relación con otros de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, también objeto de impugnación (núms. 6963-2007 y 7231-2008, en el caso de la Comunidad de Madrid), por lo que dada la similitud de fundamentación, se remite a las alegaciones presentados en dichos recursos para evitar reiteraciones. Igualmente, recuerda que el recurso tiene por objeto artículos

que ya estaban vigentes en otras normas estatales que, en su momento, no fueron recurridas por el Gobierno de la Comunidad de Madrid (Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, y Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio). Y concluye reiterando que, en atención a las competencias del Estado en Ceuta y Melilla, una eventual declaración de inconstitucionalidad de cualquier precepto de la Ley 8/2013 no debe llevar consigo la nulidad sino sólo la inaplicabilidad a la Comunidad Autónoma recurrente.

B) A continuación expone los objetivos perseguidos por la norma y los títulos competenciales estatales al amparo de los cuales se dicta la Ley 8/2013. En un contexto de crisis económica e inmobiliaria que exige un cambio profundo del modelo de desarrollo urbanístico, los objetivos de la Ley 8/2013 son los siguientes: a) potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana; b) ofrecer un marco normativo que permita la reconversión y reactivación del sector de la construcción; y c) fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto en la edificación como en el suelo, acercando el marco normativo interno al derecho europeo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética. Para ello, además de rellenarse los vacíos legales existentes, se afronta la modificación de una serie de normas para eliminar los obstáculos que impiden llevar a efecto los citados objetivos.

En cuanto a los títulos competenciales, justifica, en primer lugar, las imperfecciones técnicas de la disposición final decimonovena por la complejidad del propio texto legal. Expone los títulos competenciales que asisten al Estado haciendo especial referencia a la justificación expresada en la exposición de motivos sobre el artículo 149.1.13 CE, en virtud del cual se atribuye el carácter de básica a la Ley 8/2013 —fijar un «común denominador» de «carácter nuclear» que deja suficiente margen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias que les son propias—, y hace un repaso del alcance de los títulos competenciales de los apartados 1, 13 y 23 del artículo 149.1.CE prosiguiendo con el análisis de los concretos preceptos impugnados.

C) El examen de los preceptos impugnados lo estructura el Abogado del Estado en tres bloques: i) los incluidos en el título II de la Ley 8/2013 (arts. 7 a 19); ii) la disposición transitoria segunda de dicho texto legal; y iii) los preceptos del texto refundido de la Ley de suelo modificados por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013. En relación con el primero de los bloques objeto de impugnación, las alegaciones son, sucintamente, las siguientes:

a) Artículo 9.1: define con carácter general los sujetos que tienen la iniciativa para proponer a las Administraciones competentes la ordenación de las actuaciones en el medio urbano. La norma no establece una regla materialmente «urbanística», sino que fija las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y libertad, lo que tiene cabida al amparo del artículo 149.1.1 CE (STC 164/2001). Igualmente, considera el Abogado del Estado, que la vinculación del precepto con la actividad económica, ex artículo 149.1.13 CE, es indudable.

b) Artículo 10: este precepto, en sus apartados primero a cuarto, se limita a incorporar referencias instrumentales de cara a asegurar los dos fines que son de competencia estatal: la equidistribución de beneficios y cargas y la garantía del realojo. La gestión urbanística se realiza en todas las Comunidades Autónomas mediante actuaciones aisladas o integradas, por lo que su mención es puramente instrumental. Las menciones son necesarias para dar coherencia a la regulación estatal. En definitiva, se trata de una norma ajustada al orden de distribución competencial, en la medida en que no contiene una regla «de directa aplicación», ni opta «por una concreta técnica urbanística» (SSTC 164/2001 y 174/2013).

c) Artículo 12: los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones corresponde al procedimiento administrativo común y son reglas garantizadoras de los derechos de los propietarios, que deben tener una regulación uniforme para todo el territorio nacional. En relación con la letra a), se incurre en un error por parte del recurrente al confundir el supuesto expropiatorio con la legitimación expropiatoria, sobre lo que ya se pronunció la STC 164/2001, entendiéndose que se trata de una norma expropiatoria procedimental, que no invade el ámbito competencial

urbanístico autonómico. Y la letra b), conectada con el artículo 10.3, responde a la interpretación realizada por la STC 174/2013, en el sentido de que no prejuzga la concreta forma en que la autoridad urbanística resolverá la aplicación de la regla básica estatal.

En el apartado segundo del artículo 12 se establecen reglas civiles de competencia estatal, al amparo del artículo 149.1.8 CE. Reglas que tienen por objeto garantizar la plena eficacia de las consecuencias en los órdenes civil y registral del proceso urbanístico, que debe venir autorizado por la Administración, de conformidad con la normativa urbanística que resulte aplicable. En otras palabras, la intervención del legislador estatal es necesaria para lograr la adecuada coordinación entre, por un lado, el tráfico jurídico civil y el sistema hipotecario, y la ordenación territorial y urbanística, por otro lado.

d) Artículo 13, apartados segundo y tercero: la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE se deriva de la necesidad de asegurar unas reglas procedimentales mínimas que permitan garantizar la viabilidad económica o el resultado exitoso de las actuaciones sobre la ciudad ya transformada urbanísticamente, y no prejuzgan el concreto sistema o forma de ejecución por el que opte la Administración urbanística.

Con carácter excepcional, el pago en especie, sin consentimiento del propietario, en las operaciones de rehabilitación [apartado 2, letra a)], se introduce nuevamente en nuestro ordenamiento, mediante la competencia que al legislador estatal le reconoce el artículo 149.1.18 CE (STC 164/2001). Además, el carácter no excepcional de la liberación de las expropiaciones, no tiene el carácter de regla supletoria, sino de regla común aplicable a todo el territorio nacional.

Lo dispuesto en la letra b) del mismo apartado segundo y en el apartado tercero, no incluye nada que no se deduzca ya de la vigente legislación estatal en ámbitos no urbanísticos, como el régimen local y la contratación, en relación con la ejecución subsidiaria a cargo de la Administración o con la gestión pública de cualquier obra, tanto directa como indirecta.

e) Artículo 15.1 y 3, y 16: en relación con estos preceptos que regulan las facultades de los sujetos para participar en actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, así como para agruparse en asociaciones administrativas a tales efectos, el Abogado de Estado se remite a la argumentación expuesta en relación con la impugnación de los artículos 9.1 y 13. No se trata de normas supletorias, ni tampoco de normas que fijen reglas materialmente urbanísticas, sino que establecen condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa.

D) La disposición transitoria segunda establece una regla temporal de aplicación excepcional de la reserva mínima de suelo para vivienda protegida prevista en el artículo 10.1 b), con el fin de adecuar dicha reserva a la realidad del mercado, así como a la de sus potenciales beneficiarios. Además, del encaje constitucional derivado de su conexión con el artículo 10.1 b), el Abogado del Estado señala dos coberturas competenciales estatales: en primer lugar, si se observa como una determinación objetiva para la ordenación urbanística, por las bases y coordinación de la planificación económica ex artículo 149.1.13 CE; en segundo lugar, si se tiene en cuenta su resultado de afección al contenido patrimonial y, por ende, al valor de la propiedad del suelo sobre el que se aplique, por las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo (art. 149.1.1 en conexión con el art. 33 CE).

E) En cuanto a los preceptos del texto refundido de la Ley de suelo modificados por la disposición final duodécima y para evitar reiteraciones, el Abogado del Estado centra sus alegaciones en el contenido innovador introducido por la Ley 8/2013.

a) Artículo 2: introduce el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en relación con el medio urbano. De la lectura de las SSTC 61/1997 (FJ 16) y 164/2001 (FJ 32), deduce el Abogado del Estado que la perspectiva ambiental (art. 149.1.23 CE) es mucho más intensa o incluso excluyente de cualquier otra cuando se trata del suelo

no urbanizable de especial protección, pero eso no significa que quede excluida de la regulación de las restantes clases de suelo y, por tanto, de las políticas territoriales y urbanísticas. Y, en este caso, los términos genéricos utilizados por el legislador estatal no fijan un contenido concreto del principio de desarrollo sostenible, ni un modelo acabado del mismo. Se trata de unos elementos mínimos que están en plena sintonía con la Constitución y el Derecho europeo.

b) Artículo 6, apartados tercero y quinto: el apartado tercero no impone, atendiendo a los problemas suscitados por la figura del agente urbanizador, como señala el Abogado del Estado, ningún sistema de ejecución, ni determina si el «promotor de la actuación» es o no propietario, sino que se limita a establecer una garantía básica a favor «de los propietarios afectados»; mientras que el apartado quinto, reconoce a los particulares, propietarios o no, la posibilidad de redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos. Por ello, ambos preceptos son perfectamente subsumibles en la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes del artículo 149.1.1 CE en relación con los derechos de participación en los asuntos públicos (art. 23 CE), el derecho de propiedad (art. 33 CE), la libre empresa (art. 38 CE), el derecho al medio ambiente (art. 45 CE) y, por último, el derecho a la vivienda (art. 47 CE).

c) Artículo 8.3, letras a) y c): el precepto solamente regula el derecho de consulta hasta donde alcanza la competencia estatal, limitándose a fijar un plazo máximo para que no pueda defraudarse la esencia de este derecho procedimental, máximo que es superable por las Comunidades Autónomas mediante una norma con rango de ley. Y en cuanto a los efectos de la consulta, sólo prevé un efecto directo, como es el de la responsabilidad patrimonial que pueda derivarse de defraudar la confianza legítima, y ello al amparo de la competencia estatal sobre responsabilidad patrimonial y el alcance básico del principio jurídico-administrativo de la confianza legítima.

d) Artículo 9, apartados segundo, tercero, octavo y noveno: el apartado segundo encaja en las competencias que tiene el Estado para establecer medidas relacionadas con el cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), en el marco de la regulación de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes del artículo 149.1.1 CE (STC 61/1997). El apartado tercero, por remisión a las alegaciones formuladas en el recurso núm. 7020-2008, tiene carácter de condición básica al amparo del artículo 149.1.1 CE. El apartado 8, que regula el régimen del silencio administrativo para determinados actos urbanísticos, se encuadra en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18 CE (STC 61/1997). Y lo mismo sucede con el apartado noveno, que establece la responsabilidad de la Administración en los regímenes de comunicación previa o declaración responsable en relación con la primera ocupación o utilización de las edificaciones, que se complementa con otra regla garantista vinculada al Registro de la Propiedad, también de competencia estatal.

e) Artículo 10.1 b): se trata de una norma flexible que deja margen de maniobra a las Comunidades Autónomas, remitiéndose el Abogado del Estado a la argumentación expuesta en el recurso contra el texto refundido de la Ley de suelo; a saber, que el precepto encuentra cobertura en el artículo 149.1.1 CE, al regular un deber o carga del derecho de propiedad urbanística por razones sociales, y en el artículo 149.1.13 CE, al perseguir la oferta de suelo para un tipo especial de vivienda.

f) Artículo 12.3: el precepto regula la situación básica del suelo urbanizado a los efectos de permitir su utilización instrumental al servicio del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo y del régimen de valoraciones e indemnizaciones. Conforme a la doctrina de este Tribunal, el establecimiento de criterios para la clasificación del suelo —o en su caso, de situaciones básicas— «actúa como premisa indispensable para la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de los tres estatutos jurídicos

primarios de la propiedad del suelo», dentro de la competencia del Estado ex artículo 149.1.1 CE (STC 164/2001).

g) Artículo 14, apartados primero, segundo y tercero: la única modificación de estos preceptos consiste en adecuar los parámetros de las actuaciones de transformación urbanística a la realidad del medio urbano y de las actuaciones que se producen, tanto sobre el patrimonio edificado, como sobre los propios tejidos urbanos. Las definiciones contenidas en la Ley tienen un carácter puramente instrumental, si bien, en este caso, se pone el énfasis no en la ordenación, sino en la gestión urbanística. En definitiva, concluye el Abogado del Estado afirmando que el artículo 14 no prejuzga el modelo de ejecución de planeamiento de que disponga cada una de las leyes urbanísticas autonómicas, por lo que tendría su cobertura constitucional en los artículos 149.1.1 (estatuto jurídico básico) y 18 CE (norma básica de carácter procedimental).

h) Artículo 15.4: este artículo amplía a las actuaciones de dotación la necesidad de contar con un informe o memoria de sostenibilidad económica, con lo que trata de asegurar el acierto en la toma de decisiones que afectan al interés general en la regulación de la utilización del suelo. Considera el Abogado del Estado que el legislador estatal está legitimado para regular tanto el impacto ambiental como el económico de los desarrollos urbanísticos, al amparo, respectivamente, de los artículos 149.1.23 y 13 CE.

i) Artículo 16.1, letras b) y c): en relación con la letra b), el Abogado del Estado afirma que respeta el deslinde competencial señalado por la doctrina de este Tribunal en relación con el importante principio del rescate de plusvalías urbanísticas a favor de la comunidad (SSTC 67/1991 y 164/2001). Comparado con su precedente de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, el precepto es más abierto en cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas en el diseño de las técnicas para cumplir con el mandato constitucional de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Si bien la determinación del porcentaje concreto se remite a las Leyes urbanísticas autonómicas, nada impide al Estado, ex artículo 149.1.1 CE, establecer unas reglas de uniformidad en el estatuto básico del propietario y de la promoción de las actuaciones de transformación. Finaliza su argumentación el Abogado del Estado, señalando que la letra c) contiene uno de los deberes urbanísticos típicos de las actuaciones de transformación urbanística que siempre ha formado parte de la legislación estatal.

j) Artículo 17, apartados tercero, cuarto y sexto: los apartados impugnados no regulan técnicas urbanísticas en sí mismas consideradas, sino los efectos civiles que quepa anudar a determinados procedimientos o técnicas urbanísticas que, por otra parte, no prejuzga ni obliga a adoptar (STC 61/1997, FJ 28). El Abogado del Estado considera competencia exclusiva del Estado la regulación que el artículo 17.3 realiza de los efectos registrales para la constitución de una finca en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario, de conformidad con la Ley de propiedad horizontal. Los apartados cuarto y sexto prevén también reglas civiles de competencia estatal en relación con la constitución de complejos inmobiliarios para garantizar la plena eficacia en los órdenes civil y registral del proceso urbanístico.

k) Artículo 39.1: la regulación de los patrimonios públicos de suelo y los fines a los que puede ser destinados encuentra su acomodo en el artículo 149.1.13 CE. Conforme a la doctrina de este Tribunal (STC 61/1997), es constitucional considerar que la norma estatal pueda determinar con carácter básico el destino de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo (ya sean los ingresos obtenidos con la enajenación de los terrenos o la sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico). En este sentido, el Abogado del Estado subraya que el precepto deja suficiente margen de maniobra a las Comunidades Autónomas, en la medida en que junto a los fines que concreta —vivienda de protección pública—, alude a otros de interés social «de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles».

7. Por providencia de 3 de julio, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente a diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; en particular, contra los artículos 9.1; 10.1, 2, 3 y 4; 12; 13.2 y 3; 15.1 y 3; 16; la disposición transitoria segunda y la disposición final duodécima, en cuando modifican los artículos 2; 6.3 y 5; 8.3 a) y c); 9.2, 3, 8 y 9; 10.1 b); 12.3; 14.1, 2 y 3; 15.4; 16.1 b) y c); 17.3, 4 y 6; y 39.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Como se expuso en los antecedentes, la parte recurrente considera que los preceptos impugnados no encuentran cobertura en los títulos competenciales que asisten al Estado, vulnerando, en consecuencia, las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda, así como en el procedimiento administrativo, fomento del desarrollo económico y desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente [arts. 26.1.3, 4, y 17, y 27.7 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM)]. Por el contrario, el Abogado del Estado entiende que la regulación estatal se ha dictado en ejercicio de sus competencias y solicita la desestimación íntegra del recurso.

Con carácter previo al análisis de los preceptos impugnados y de las concretas tachas de inconstitucionalidad aducidas, debemos examinar la incidencia que pudiera tener sobre el presente recurso 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, que ha derogado, entre otros, todos los preceptos objeto de este proceso. El contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados han pasado a incorporarse ahora al 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, que deroga la citada ley.

Conforme a nuestra doctrina, «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» (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). Esta situación determina que habremos de enjuiciar la controversia competencial suscitada en el presente recurso de inconstitucionalidad respecto de los preceptos de la Ley 8/2013, sin que el hecho de su derogación por el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana —que no ha sido recurrido—, en cuanto reproduce los preceptos impugnados, represente obstáculo para su enjuiciamiento. En suma, el recurso contra los preceptos de la Ley 8/2013 no ha perdido objeto, debiendo proyectarse lo que sobre el mismo se resuelva a los equivalentes preceptos del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que los reproducen (por todas, STC 80/2017, de 22 de junio, FJ 2, y las allí citadas).

Una última precisión se ha de realizar en cuanto al objeto de impugnación. El artículo 13.2 b) de la Ley 8/2013 —relativo a la ejecución subsidiaria a cargo de la Administración Pública— ya no aparece recogido en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana que deroga la citada ley. Por tanto, hay que concluir que, en relación con el artículo 13.2 b) de la Ley 8/2013, el presente proceso ha perdido objeto.

2. La Ley 8/2013 ya ha sido objeto de la STC 143/2017, de 14 de diciembre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña (núm. 5493-2013). La STC 141/2014, de 11 de septiembre, ha resuelto, por su parte, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de Madrid (núm. 6963-2007), el Consejo de Gobierno de La Rioja (núm. 6964-2007), por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario del Partido Popular (núm. 6965-2007), y el

Gobierno de Canarias (núm. 6973-2007), contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; y los interpuestos por el Consejo de Gobierno de Madrid (núm. 7020-2008) y el Consejo de Gobierno de La Rioja (núm. 7231-2008), frente al texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Las indicadas Sentencias cobran relevancia para este proceso por las siguientes razones:

a) En el presente recurso se impugnan previsiones que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 143/2017, de suerte que la expulsión del ordenamiento jurídico de estas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto de las correspondientes impugnaciones. Son las que se mencionan a continuación:

i) El segundo párrafo del artículo 10.1 de la Ley 8/2013, que se ha de extender al segundo párrafo del artículo 24.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana [STC 143/2017, FJ 16 a)].

ii) Artículo 10.2 de la Ley 8/2013, que se ha de extender al artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana [STC 143/2017, FJ 16 a)].

iii) El inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a) de la Ley 8/2013, que se ha de extender al idéntico inciso del artículo 42.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana [STC 143/2017, FJ 18 b)].

iv) Artículo 12.1 c) de la Ley 8/2013, que se ha de extender al artículo 24.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana [STC 143/2017, FJ 18 d)].

v) 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» del artículo 13.2 a) de la Ley 8/2013, que se ha de extender al idéntico inciso del artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana [STC 143/2017, FJ 19 b)].

vi) El artículo 13.3 de la Ley 8/2013, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento», que se ha de extender al artículo 9.3, salvo idéntico inciso, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana [STC 143/2017, FJ 19.c)].

vii) El inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1 de la Ley 8/2013, que se ha de extender al idéntico inciso del artículo 9.4 e) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana [STC 143/2017, FJ 20 a)].

viii) El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto, de la Ley 8/2013; declaración que se ha de extender, con la salvedad de idénticos incisos, a los artículos 11.4 a) y d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (STC 143/2017, FJ 23).

b) El recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 143/2017 y el presente recurso abordan controversias competenciales similares, por lo que con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, como ya hemos hecho, entre otras, en las STC 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017 y 101/2017, damos por reproducido los fundamentos jurídicos 2, 11 y 12 que la STC 143/2017 dedica al análisis del encuadramiento competencial en el que debe insertarse la impugnación, así como el fundamento jurídico 10 en el que se analiza el contenido y finalidad de la Ley 8/2013. No obstante, dado que la recurrente, en el presente caso, es el Consejo de Gobierno de la Comunidad

de Madrid, es necesario tener en cuenta que la citada Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 26.1.4 EAM), así como en materia de procedimiento administrativo (art. 26.1.3 EAM) y fomento del desarrollo económico (art. 26.1.17 EAM), además de la de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente (art. 27.7 EAM).

c) La STC 143/2017 ha desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos: se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2) y siguiendo la pauta aplicada ya en las SSTC 111/2016, FJ 2.c); 168/2016, FJ 2 c); 180/2016, FJ 3 c); 44/2017, FJ 2 d); 45/2017, FJ 2 d); 54/2017, FJ 2 d); 93/2017, FJ 2 d), y 101/2017, FJ 2 c), procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen:

i) Se recurren el artículo 9.1 y el primer párrafo del apartado primero y los apartados tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 8/2013 relativos, respectivamente, a la iniciativa y a las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano por extralimitación del artículo 149.1.13 CE y vulneración de las competencias urbanísticas autonómicas. La STC 143/2017, FFJJ 15 a), 16 a) y b) ha abordado, desestimándolos, los motivos ahora reiterados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Corresponde, en consecuencia, volver a desestimar estos motivos por remisión a la citada Sentencia.

ii) La letra a) —con la salvedad del inciso ya declarado inconstitucional por la STC 143/2017, FJ 18 b)— y la letra b) del apartado primero y el apartado segundo del artículo 12 de la Ley 8/2013, reguladores de los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones, se recurren por no tener amparo, respectivamente, en los apartados 18 y 8 del artículo 149.1 CE. La cuestión ya ha sido abordada y resuelta por la STC 143/2017, FJ 18.b), c) y d) *in fine*, al que nos remitimos para declarar de nuevo su desestimación.

iii) La letra a) del apartado segundo —con la salvedad del inciso ya declarado inconstitucional por la STC 143/2017, FJ 19 b)— y el párrafo segundo del apartado tercero del artículo 13 de la Ley 8/2013, que regulan las formas de ejecución, se recurre por considerar que no encuentran justificación en el artículo 149.1.13 CE, al incidir de forma directa en la gestión y ejecución urbanística de competencia autonómica. Sin embargo, se ha de desestimar este motivo de impugnación al entender que los preceptos tienen su encaje constitucional ex artículo 149.1.18 CE, conforme a lo expresado en el fundamento jurídico 19 b) y c) de la STC 143/2017.

iv) El apartado primero —con la salvedad del inciso ya declarado inconstitucional por la STC 143/2017, FJ 20 a)— y el apartado tercero del artículo 15 de la Ley 8/2013, relativos a las facultades de los sujetos que participan en las actuaciones sobre el medio urbano, se impugnan por vulneración de las competencias urbanísticas autonómicas al establecer una regulación que no se ampara en el artículo 149.1.1 CE. Motivo que se ha de desestimar de acuerdo con los argumentos esgrimidos en la STC 143/2017, FJ 20 a) y c).

v) La impugnación por no encontrar amparo en el artículo 149.1.18 CE del inciso de la letra a) —«Movimientos de tierras, explanaciones»— y de la letra d) —«y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público»— del artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto, de la Ley 8/2013, ha de entenderse desestimada por remisión al fundamento jurídico 23 de la STC 143/2017. Igualmente, la impugnación por idéntico motivo de las letras b) y c) del mismo artículo 9.8, se ha de desestimar por remisión al ya citado fundamento jurídico 23 de la STC 143/2017, en el que se realiza una interpretación conforme del inciso —«construcción e implantación de instalaciones» de la letra b) y de la letra c) del artículo 9.8 que aquí reiteramos e incorporaremos al presente fallo.

d) Por último, se recurre una serie de preceptos que, aunque formalmente son nuevos, su contenido material, en la parte impugnada, coincide con el de los enjuiciados por la STC 141/2014. Es, por ello, que conforme al criterio explicitado, entre otras, en la STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 12, procede desestimar por remisión las siguientes impugnaciones en los términos que se indican:

i) Los apartados primero y cuarto del artículo 2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado primero, de la Ley 8/2013, relativos al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, han sido impugnados porque su configuración legal condiciona las políticas públicas y el modelo urbanístico de competencia autonómica. La impugnación se ha de desestimar por encontrar los preceptos impugnados cobertura constitucional en los apartados 1, 13 y 23 del artículo 149.1 CE, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 6 B) de la STC 141/2014 al que nos remitimos.

ii) Se recurren las letras a) y c) del artículo 8.3 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado cuarto, de la Ley 8/2013, sobre las facultades que derivan del derecho de propiedad del suelo, por no tener amparo en el artículo 149.1.1 y 18 CE. Motivo de impugnación que ha de desestimarse por remisión a los fundamentos jurídicos 7 B) y C) de la STC 141/2014.

iii) El artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado 8, de la Ley 8/2013, se impugna por considerar que el Estado carece de título alguno para regular conceptos típicamente urbanísticos que caen en la esfera material de la competencia urbanística autonómica. El motivo se ha de desestimar por remisión al fundamento jurídico 8 C) de la STC 141/2014.

iv) Se impugna el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado noveno, de la Ley 8/2013, sobre la exigencia del informe de sostenibilidad económica, por carecer el Estado de competencia para determinar el contenido de los planes y la forma de ejercer las competencias urbanísticas autonómicas. Se ha de desestimar la impugnación al amparo de las competencias estatales ex artículo 149.1.13 y 14 CE, conforme al fundamento jurídico 8 D) b) de la STC 141/2014, al que nos remitimos.

v) Se impugnan las letras b) y c) del artículo 16.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que les da la disposición final duodécima, apartado décimo, de la Ley 8/2013. La letra b) se recurre al considerar inconstitucional la exigencia de ceder a la Administración actuante «el suelo libre de cargas de urbanización», pues corresponde a la Comunidad Autónoma determinar si el suelo cedido debe aportarse o no libre de cargas de urbanización. La letra c) se impugna por imponer el deber de costear y ejecutar, en su caso, las obras de urbanización y las infraestructuras de conexión, utilizando para ello conceptos propiamente urbanísticos. Los motivos de impugnación se deben desestimar por remisión al fundamento jurídico 8 E) a) y b) de la STC 141/2014, al tener su cobertura en el artículo 149.1.1 CE.

3. Entrando ya en el examen de las impugnaciones restantes, por razones sistemáticas y de mayor claridad, lo iniciaremos con la relativa al artículo 16 de la Ley 8/2013, sobre las asociaciones administrativas. A continuación, analizaremos las que tienen por objeto diversos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que les ha dado la disposición final duodécima de la Ley 8/2013.

El artículo 16 de la Ley 8/2013, para el que la disposición final decimonovena invoca el título competencial del artículo 149.1.13 CE, regula, en el marco de las fórmulas de

cooperación y coordinación para participar en la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano, las «asociaciones administrativas» en los siguientes términos:

«1. Las asociaciones administrativas a que se refiere el artículo 15 tendrán personalidad jurídica propia y naturaleza administrativa, y se regirán por sus estatutos y por lo dispuesto en este artículo, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación de ordenación territorial y urbanística. Dependerán de la Administración urbanística actuante, a quién competirá la aprobación de sus estatutos, a partir de cuyo momento adquirirán la personalidad jurídica.

2. Los acuerdos de estas asociaciones se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos. Dichos acuerdos podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante.

3. La disolución de las asociaciones referidas en este artículo se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración urbanística actuante. No obstante, no procederá la aprobación de la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que queden pendientes»

Considera la Letrada de la Comunidad de Madrid que el artículo 16 trae causa de la regla supletoria prevista en el inciso final del artículo 15.1 de la Ley 8/2013, recordando que el Estado carece de título competencial que le habilite para dictar normas de carácter supletorio en el ámbito de la gestión o ejecución urbanística. Además, al determinar que el régimen de las asociaciones administrativas dependerá de la «Administración urbanística actuante», entiende la Letrada que no se aprecia conexión alguna con la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE.

Por su parte, el Abogado del Estado niega que estemos ante reglas supletorias o normas materialmente urbanísticas, en cuanto forman parte de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad de empresa que corresponde establecer al legislador estatal al amparo del artículo 149.1.1 CE.

En la STC 143/2017, FJ 20, afirmamos como principio la legitimación de las asociaciones administrativas para participar en las actuaciones urbanísticas (artículo 15.1 de la Ley 8/2013), por cuanto «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» [STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 3, con cita de la doctrina establecida en las SSTC 61/1997, FJ 14 c); 164/2001, FJ 9, y 141/2014, FJ 7 b)]. En la misma Sentencia declaramos inconstitucional y nulo el inciso final del artículo 15.1 «o, en su defecto, por el artículo siguiente», en cuanto atribuía carácter supletorio a la regulación prevista en el artículo 16, lo que infringía la doctrina de este Tribunal, según la cual, en materia de urbanismo, «el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3, *in fine*, C.E.» (STC 61/1997, FJ 12). Sin embargo, la falta de impugnación del artículo 16, que es la regulación a la que remitía el inciso declarado nulo, nos impidió examinar entonces si el contenido de ese artículo respondía efectivamente, esto es, desde un punto de vista también material, al carácter supletorio que parecía atribuirle el legislador estatal en el inciso final del artículo 15.1, y, por tanto, verificar la apariencia generada por dicha cláusula de remisión.

La impugnación directa en el presente proceso del artículo 16 nos permite ahora completar nuestro enjuiciamiento y examinar si las reglas previstas en él, para las asociaciones administrativas, tienen un verdadero carácter supletorio, incurriendo por

ello en inconstitucionalidad o, por el contrario, se enuncian como normas de aplicación directa y pueden tener encaje constitucional como normas dirigidas a garantizar la participación de las asociaciones administrativas en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y en las de regeneración y renovación urbanas.

Las asociaciones administrativas, como sujeto legitimado para participar en la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano (ex art. 15.1), tienen personalidad jurídica propia, y es, por ello, que el artículo 16 dispone un conjunto de reglas que van a ser de aplicación «con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación de ordenación territorial y urbanística». Del examen de su contenido, se extrae que se trata de reglas que: i) determinan su naturaleza administrativa, el régimen jurídico aplicable —fijado en sus estatutos y en la legislación autonómica—, el momento de adquisición de la personalidad jurídica o su dependencia de la Administración urbanística actuante (apartado primero); ii) fijan los criterios para la adopción de los acuerdos, así como el régimen de su impugnación (apartado segundo); iii) concretan el sistema aplicable a su extinción (apartado tercero).

Se trata de reglas que son pues de obligada observancia para el legislador autonómico de ordenación del territorio y urbanismo; reglas que no operan en defecto de legislación autonómica, que no tiene, por ello, carácter supletorio. El artículo 16 contiene, en definitiva, una serie de criterios o principios procedimentales en sentido amplio que son conexos o están encaminados a hacer efectiva y garantizar la participación de las asociaciones administrativas en la ejecución de actuaciones urbanísticas; criterios o principios, dentro de cuyo respeto, las Comunidades Autónomas gozan de un margen para desarrollar el régimen jurídico de las asociaciones administrativas al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Las Comunidades Autónomas podrán determinar así el procedimiento para la puesta en marcha de las asociaciones administrativas —a instancia de los propietarios o de oficio, por la Administración actuante—; su composición y funciones; el contenido esencial y las reglas de aprobación de los estatutos jurídicos; el régimen de adopción de acuerdos para supuestos especiales; o las causas de disolución, además de la prevista por cumplimiento de sus fines. Debemos por ello descartar que el Estado haya invadido las competencias autonómicas, encontrando el artículo 16 amparo en el artículo 149.1.1 CE.

4. Procede a continuación entrar en el análisis de los preceptos recurridos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que les ha dado la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, comenzando por los apartados segundo y tercero del artículo 2, encuadrado en el título preliminar, que dispone:

«2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.
- d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe

el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular:

a) La movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

b) La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos.

c) El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables.

d) La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística»

La Letrada de la Comunidad de Madrid afirma que el precepto impugnado invade las competencias exclusivas en materia de urbanismo y fomento del desarrollo económico, así como la competencia de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente. De forma específica, reprocha al apartado segundo del artículo 2 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 una clara intromisión que vulnera la autonomía política y condiciona el modelo urbanístico de la Comunidad Autónoma, al disponer cómo deben ser las políticas públicas autonómicas y qué se debe alcanzar con las mismas.

El Abogado del Estado considera que la reforma consiste en incluir los elementos de desarrollo territorial y urbano sostenible especialmente relacionados con el medio urbano, al amparo de las competencias estatales para dictar la legislación básica de la protección medioambiental (art. 149.1.23 CE). Los términos genéricos utilizados por el legislador estatal no fijan un contenido concreto del principio de desarrollo sostenible, ni imponen un modelo acabado del mismo. Se trata de unos elementos mínimos que están en plena sintonía con la Constitución y el Derecho europeo.

El apartado segundo del artículo 2 contempla un conjunto de prescripciones que se derivan directamente del principio de desarrollo sostenible, fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, formulado en el apartado primero, cuya adecuación al orden constitucional de distribución de competencias ya hemos afirmado en la STC 141/2014, FJ 6 B). Prescripciones que son expresadas, en unos casos, a modo de principio general, en cuanto postula un uso racional de los recursos naturales atendiendo a «los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente». Y, en otros casos, se materializan en directrices de actuación de los poderes públicos más concretas relativas al patrimonio natural, cultural o el medio rural [letras a), b) y c)], o a bienes comunes básicos como la seguridad, la salud pública o la prevención y minimización de la contaminación.

Por su parte, el apartado tercero del mismo precepto, introduce un mandato específico para los poderes públicos en relación con el medio urbano. Así, además de la consecución de los objetivos del apartado segundo, todos los poderes públicos deberán propiciar la consecución de fines tales como la movilidad sostenible, la accesibilidad universal, el uso eficiente de la energía y las energías renovables, o la prevención y minimización del impacto negativo de los residuos urbanos y la contaminación.

En la nueva redacción dada por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013 al artículo 2.2, se observa pues una ampliación en el contenido de las directrices de actuación dirigidas a orientar a los poderes públicos, si bien no se aprecia una alteración sustancial del fin último y común ya presente en la redacción original del precepto: esto

es, concretar el principio de desarrollo sostenible. Concreción que encuentra amparo en los números 13 y 23 del artículo 149.1 CE. Como ya dijimos en la STC 141/2014, desde los citados títulos competenciales, «el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente» [FJ 6 B)].

Otro tanto cabe afirmar en relación con el apartado tercero del artículo 2, cuando precisa los objetivos del desarrollo territorial sostenible en relación con el medio urbano. Si bien en este caso, se puede apreciar, como ha puesto de manifiesto el Abogado del Estado, una prevalencia del enfoque ambiental. Desde esta perspectiva se formula, igualmente, una serie de principios generales orientativos a efectos de que se definan posteriormente las actuaciones que permitan alcanzar el objetivo específico (movilidad sostenible o eficiencia energética, entre otros), lo que se adecua con naturalidad a la competencia estatal ejercida en la materia de medio ambiente (entre otras, STC 174/2013, de 10 de octubre. FJ 5, en la que nos pronunciamos sobre la movilidad sostenible).

Los preceptos impugnados no impiden por tanto a las Comunidades Autónomas optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente —así lo reconoce, el apartado tercero del artículo 2, cuando afirma que «la persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística»—. En definitiva, los preceptos cuestionados cumplen una función básica en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conformes al orden constitucional de distribución de competencias.

5. Del título I del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, bajo la rúbrica de «Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos», se impugna el artículo 6, apartados tercero y quinto, y el artículo 9, apartados segundo, tercero y noveno, en la redacción dada por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013.

A) El artículo 6.3 y 5 dispone:

«3. Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho.»

«5. Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se les faciliten, por parte de los Organismos Públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.»

a) La Letrada de la Comunidad de Madrid entiende que el apartado tercero se limita a establecer una regulación de los convenios o negocios jurídicos que resulta vacía de contenido material. Es, por ello, que a su juicio opera como una norma de derecho supletorio, respecto del que este Tribunal Constitucional ha declarado la incompetencia del legislador estatal reiteradamente.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, atendiendo a los problemas suscitados por la figura del agente urbanizador, que el precepto impugnado no impone ningún sistema de ejecución, ni determina si el «promotor de la actuación» es o no propietario, sino que se limita a establecer una garantía básica para todos los propietarios afectados, subsumible en el artículo 149.1.1 CE, en relación con el artículo 33 CE.

El artículo 6.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 atribuye a los entes públicos la dirección del proceso urbanístico, a la vez que prevé la participación privada «en los términos establecidos en las leyes». Según razonamos en nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 14 c), este principio básico conecta inmediatamente con el derecho de propiedad y la libertad de empresa (arts. 33 y 38 CE), «sustrayendo la dirección y control del proceso urbanizador de la iniciativa privada»; a la vez que conecta igualmente con «el mandato inexcusable derivado del artículo 47 CE, en cuya virtud corresponde a los poderes públicos, y sólo a ellos, la regulación o normación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general». Esta regulación contempla, al amparo del artículo 149.1.1 CE, las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa, correspondiendo a la legislación autonómica articular y delimitar la acción urbanística pública con la iniciativa privada (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9).

En el marco descrito, el precepto impugnado contiene una regla básica que limita el ejercicio de la potestad convencional que tienen los entes públicos en los procesos de dirección y control de la actividad de ejecución urbanística. Y lo hace con el único fin de tutelar a los propietarios afectados por la actuación urbanística que no son parte del convenio o negocio jurídico, para que no sean destinatarios de «obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente», sancionando con la nulidad de pleno Derecho su eventual incumplimiento. En virtud de lo dicho, debe afirmarse que el precepto cuestionado tiene su apoyo en el artículo 149.1.1 CE.

b) En relación con el apartado 5, la Letrada de la Comunidad de Madrid considera que el precepto impugnado invade las competencias urbanísticas autonómicas al regular en detalle, después de determinar quién puede redactar instrumentos de ordenación y gestión urbanística, un aspecto concreto del procedimiento —la exigencia de «previa autorización de la Administración urbanística competente»—, obviando que quien ostenta competencias en materia sustantiva también las ostenta en relación con las cuestiones adjetivas y procedimentales.

El Abogado del Estado, por su parte, reitera los argumentos esgrimidos en relación con el apartado 3 del mismo precepto, entendiendo que el precepto objeto de reproche es subsumible en la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE.

El precepto impugnado regula, en primer lugar, la participación privada en la acción urbanística de los entes públicos, derivada del derecho de propiedad (art. 33 CE) o, en su caso, de la libertad de empresa (art. 38 CE), y en el marco de iniciativas privadas o públicas para la ejecución de actuaciones de transformación urbanística o edificatoria. Participación que se concreta en la posibilidad de redactar y someter a trámite de elaboración los instrumentos de ordenación y gestión que sean precisos. Como ya declaramos en la STC 164/2001 —al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, relativo a la acción urbanística e iniciativa privada—, el precepto se limita, en este caso, a prever la posible participación de propietarios y empresarios en la redacción y tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, «y ello nos permite concluir que estamos ante una condición básica para la igualdad de los propietarios y empresarios urbanísticos de España» (FJ 9). Condición básica que, en todo caso, no puede entenderse que invada las competencias autonómicas urbanísticas, por cuanto el legislador estatal dispone una llamada genérica a la participación privada en la formación de los instrumentos de ordenación urbanística, sin concretar qué tipos de instrumentos son los que pueden ser objeto de redacción por los particulares, al referirse a los que sean precisos «según la

legislación aplicable» [así se desprende, *a sensu contrario*, de lo razonado en la STC 61/1997, FJ 25 a)].

El artículo 6.5 *in fine* contiene, además, unos criterios o principios procedimentales de carácter general, encaminados a hacer efectiva la participación de los particulares, propietarios o no, en la redacción y elaboración de los instrumentos de ordenación y gestión urbanística. En concreto, prevé la autorización previa de la Administración urbanística competente y sus efectos: el acceso a la información y las ocupaciones temporales necesarias para la redacción de los instrumentos de ordenación urbanística. De acuerdo con la doctrina recogida en la STC 61/1997, FJ 25.a), debemos entender que «estas garantías —aunque no pertenezcan a la regulación directa del derecho de propiedad ni de los deberes que le son inherentes— son conexas al derecho de urbanizar, materia sobre la que el Estado puede legítimamente invocar su título competencial ex artículo 149.1.1 CE». De conformidad con la indicada doctrina, debe declararse la constitucionalidad del artículo 6.5 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

B) El artículo 9.2, 3 y 9 dispone:

«2. La Administración competente podrá imponer en cualquier momento la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente. Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.»

«3. Cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en el apartado primero, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.

En este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.»

«9. Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis

meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta Ley.»

a) El apartado segundo excede, según la Letrada de la Comunidad de Madrid, de la delimitación por parte del legislador estatal del deber básico de conservación, al incluir una previsión de carácter procedimental —ejecución subsidiaria u otra fórmula de reacción administrativa—, cuya determinación correspondería a quien ostenta la competencia en materia de urbanismo. Se convierte, de este modo, en una norma de derecho supletorio no amparada por el artículo 149.1.1 CE.

El Abogado del Estado encuentra el encaje del precepto objeto de reproche constitucional en las competencias que tiene el Estado para regular medidas relacionadas con el cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), en el marco de la regulación de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes del artículo 149.1.1 CE.

El examen del artículo 9.2 ha de realizarse en conexión con el «deber legal de conservación», consagrado en el apartado primero del mismo precepto. Un deber que el legislador estatal extiende a todo derecho de propiedad del suelo, cualquiera que sea la situación en que se encuentre, y «que constituye una expresión de la función social de esta forma de propiedad» [STC 61/1997, FJ 34 b)]. El artículo 9.1 establece las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, tanto en situación de suelo rural como de suelo urbanizado, obligando a su titular a soportar el coste económico de la conservación, siempre que no se rebase el límite razonablemente exigible en virtud de la función social de la propiedad; esto es, el deber legal de conservación en las condiciones exigidas por razones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato, por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Como dijimos en la ya citada STC 61/1997, FJ 34 b), desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias, el deber legal de conservación y sus límites se reconduce a la regulación del derecho de propiedad privada —artículo 149.1.1 CE— y no a la genérica función urbanística —artículo 148.1.3 CE—, como uno de los deberes básicos del derecho de propiedad del suelo, junto con el deber de uso compatible con la ordenación territorial y urbanística.

El artículo 9.2 habilita a la Administración competente, de acuerdo con la legislación sectorial urbanística, a imponer, en cualquier momento, el cumplimiento del deber legal de conservación mediante orden administrativa de ejecución, en la que se han de concretar las obras a realizar. Igualmente, prevé para los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, su ejecución subsidiaria por la Administración pública competente o, a elección de ésta, la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa. Medidas que se completan con previsiones relativas a las correspondientes anotaciones en el Registro de la Propiedad, bien de la afectación real directa e inmediata del inmueble al cumplimiento del deber legal de conservación, bien de su incumplimiento y el correspondiente régimen alternativo. Se trata, por tanto, de reglas dotadas de carácter instrumental, en cuanto están orientadas a hacer efectivo el deber legal de conservación y cuya concreción corresponde, en todo caso, a la Administración urbanística competente. Así entendidas las previsiones del artículo 9.2 tienen su acomodo constitucional dentro de las «condiciones básicas» de ejercicio del derecho de propiedad del suelo, ex artículo 149.1.1 CE.

b) La Letrada de la Comunidad de Madrid considera que la imposición, prevista en el apartado tercero, al propietario de un suelo en situación rural, no sometido al régimen de una actuación de urbanización, del deber de costear y, en su caso, ejecutar las

infraestructura de conexión y entregarlas a la Administración, excede de una mera fijación de los deberes básicos de los propietarios de suelo al amparo del artículo 149.1.1 CE.

El Abogado del Estado, por remisión a la respuesta dada en el recurso núm. 7020-2008, considera que el precepto tiene carácter de condición básica, amparándose en el artículo 149.1.1 CE.

El artículo 9.3 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se ha de ver como el reverso lógico del derecho reconocido al propietario de suelo en situación rural, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, de realizar usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria; esto es, usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rural o que hayan de emplazarse en el medio rural (art. 8.2, último párrafo). El reconocimiento, aún con carácter excepcional, de estos usos ajenos a su naturaleza o no vinculados a su explotación primaria, implica, siguiendo el razonamiento expresado en la STC 164/2001, FJ 32, la agregación de valor económico a la propiedad del suelo en situación rural y supone una igualación mínima de todos los propietarios de dicho suelo. Es, por ello, que, en relación con esos usos excepcionales y ajenos a su explotación primaria, se impone a todos los propietarios el deber de costear y ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas, en su caso, a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo. Estos deberes son calificables de básicos y respetuosos con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, encontrando su encaje constitucional en el artículo 149.1.1 CE.

En relación con el último párrafo del artículo 9.3, no formula la parte recurrente argumento específico alguno que avale su impugnación. En todo caso, la constitucionalidad del párrafo impugnado resulta clara conforme a la doctrina sentada en la STC 61/1997, FJ 16.b), a la que nos remitimos.

c) La Letrada de la Comunidad de Madrid afirma, en lo que al apartado noveno se refiere, que cuando la competencia sustantiva es autonómica, como ocurre en el urbanismo, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia para la regulación del procedimiento administrativo y de todos los aspectos relativos al mismo. En consecuencia, cuando el legislador estatal fija un plazo de seis meses para la adopción por la Administración competente de una serie de medidas en casos de incumplimiento por las edificaciones de los requisitos necesarios para el uso previsto, se están invadiendo las competencias autonómicas en materia urbanística.

El precepto impugnado regula, siguiendo el razonamiento del Abogado del Estado, garantías para los propietarios que podrían resultar afectados por la negligencia de la Administración cuando sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y lo hace al amparo de la competencia estatal para fijar un régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios que se puedan causar en los propietarios, ex artículo 149.1.18 CE; garantías que se complementan con otra regla también de naturaleza garantista vinculada al Registro de la Propiedad, igualmente de competencia estatal.

El precepto controvertido no tiene pues por objeto, al menos de forma directa, regular las condiciones básicas del ejercicio de las facultades que integran el derecho de propiedad, sino la reacción del ordenamiento ante la infracción de la legalidad urbanística y, más en concreto, las consecuencias que se derivan de la falta de reacción. En primer lugar, deja en manos del legislador autonómico decidir el tipo de intervención al que sujeta los actos de primera ocupación o utilización de las edificaciones: ya se trate de un control previo, vía licencia urbanística, ya de un control posterior, vía comunicación previa o declaración responsable. Y solamente en el supuesto de que el legislador autonómico haya optado por el control posterior, arbitra una garantía para los casos en los que la Administración urbanística competente no adopte, en el plazo de seis meses,

las medidas necesarias —cuya concreción corresponde igualmente al legislador autonómico— para restaurar la legalidad; esto es, la responsabilidad de la Administración por los daños que se pudieran ocasionar a terceros de buena fe, sin perjuicio de que pueda ser repercutida al sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable.

En este sentido, pues, el precepto viene a determinar los efectos que se derivan de la inactividad de la Administración urbanística competente en los regímenes de control *a posteriori* o *ex post*, en aquellos casos en los que la edificación no cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, y lo hace en ejercicio de la competencia que el Estado ostenta *ex artículo 149.1.18 CE* en lo que respecta al «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas» (en el mismo sentido razonado en la STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 8), mediante la determinación de las consecuencias jurídicas derivadas de la inactividad administrativa, sin que de ello se derive, en consecuencia, vulneración alguna de las competencias autonómicas en materia de urbanismo. Constitucionalidad que se ha de predicar, igualmente, del último párrafo del artículo 9.9, respecto del cual no formula la parte recurrente argumento específico alguno, al amparo del artículo 149.1.8 CE.

6. Del título II del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, bajo la rúbrica de «Bases del régimen del suelo», se impugnan el artículo 10.1 b) y, por conexión, la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013; y además los artículos 12.3, 14.2 y 3, y 17.3, 4 y 6 en la redacción dada por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013.

A) El artículo 10.1 b) establece:

«Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.»

La disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013, que complementa la regulación establecida en el apartado b), reza del tenor siguiente:

«Durante un plazo máximo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas podrán dejar en suspenso la aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.1 b) del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, determinando el período de suspensión y los instrumentos de ordenación a que afecte, siempre que se cumplan, como mínimo, los siguientes requisitos:

a) Que los citados instrumentos justifiquen la existencia de un porcentaje de vivienda protegida ya construida y sin vender en el Municipio, superior al 15 por ciento de

las viviendas protegidas previstas o resultantes del planeamiento vigente y una evidente desproporción entre la reserva legalmente exigible y la demanda real con posibilidad de acceder a dichas viviendas.

b) Que dichos instrumentos de ordenación no hayan sido aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de esta Ley o que, en el caso de haber sido aprobados, no cuenten aún con la aprobación definitiva del proyecto o proyectos de equidistribución necesarios.»

La Letrada de la Comunidad de Madrid alega que la norma estatal, ya impugnada en su redacción original —recurso de inconstitucionalidad núm. 7020-2008—, ha optado por una medida de fomento de la vivienda protegida a través de un instrumento de naturaleza urbanística —la reserva de un porcentaje de edificabilidad residencial— que condiciona el modelo urbanístico que puede querer implantar el legislador autonómico y vulnera su competencia exclusiva en materia de urbanismo. La regulación impugnada no pretende delimitar el contenido del derecho de propiedad, sino definir criterios de utilización del suelo no amparados por el artículo 149.1.1 CE; ni se trata tampoco de una previsión que responda efectivamente a la planificación general de la economía del artículo 149.1.13 CE. Y añade que la disposición transitoria segunda, en cuanto prevé una suspensión temporal de hasta cuatro años en la aplicación del artículo 10.1 b), participa del mismo vicio de inconstitucionalidad, al no encontrar amparo en ningún título competencial estatal.

El Abogado del Estado considera que el precepto recurrido, al igual que su versión original, dispone una reserva de suelo mínima obligatoria, pero lo hace de forma más flexible, al dejar más margen de maniobra a las Comunidades Autónomas. Reitera, por lo demás, los argumentos esgrimidos en defensa de la constitucionalidad del artículo 10.1 b) en su redacción original; aquellos en virtud de los cuales el precepto encuentra cobertura tanto en el artículo 149.1.1 CE —al regular un deber o carga del derecho a la propiedad urbanística por razones sociales— como en el artículo 149.1.13 CE —al perseguir la oferta de suelo para un tipo especial de vivienda—.

El artículo 10.1 b) tiene su precedente, como las partes reconocen expresamente, en la redacción original que el mismo tenía en el texto refundido de la Ley de suelo de 2008, y sobre cuya constitucionalidad ya nos hemos pronunciado en la STC 141/2014, doctrina que ha de ser tenida en cuenta necesariamente en el presente caso.

La reforma operada en el texto refundido de la Ley de suelo de 2008 por la disposición final décimo segunda de la Ley 8/2013, se concreta en dos aspectos: por un lado, establece la reserva mínima de suelo para vivienda sujeta a un régimen de protección pública distinguiendo la situación del suelo, 30 por ciento en el suelo rural y 10 por 100 en el suelo urbanizado [apartado segundo del artículo 10.1 b)]. Y, por otro lado, no solamente permite a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijar excepcionalmente una reserva inferior, sino también eximirla para determinados municipios o actuaciones siempre que «se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social» [art. 10.1 b) *in fine*]. Estas reformas en nada modifican nuestra doctrina sobre la clara constitucionalidad del precepto objeto de impugnación. Como razonamos en la STC 141/2014, FJ 8 A b), la reserva mínima de un porcentaje del suelo residencial, sea rural en actuaciones de nueva urbanización, o urbanizado en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, «es una línea directriz o criterio global de ordenación, que se basa en la idea de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre. Se trata, por tanto, de una medida normativa que tiene una incidencia clara en la actividad económica. Esta regulación encuentra cobertura, por

tanto, en las competencias estatales ex artículo 149.1.13 CE, sin que con ello se produzca invasión alguna de las competencias autonómicas»; e igualmente, la regla de reserva mínima de suelo residencial se incardina «en el artículo 149.1.1 CE, que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico. Es, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad (art. 33 CE) como de la libertad de empresa (art. 38 CE). No obsta a la naturaleza básica de la regulación la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos».

La disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013 contempla que las Comunidades Autónomas puedan, durante un periodo de cuatro años, suspender la aplicación del artículo 10.1 b), concretando el periodo de inaplicación y los instrumentos de ordenación afectados, siempre que concurren unos requisitos mínimos; a saber: un desequilibrio evidente entre la reserva legalmente exigible y la demanda real de este tipo de viviendas, que el legislador estatal cuantifica en un porcentaje de vivienda construida y no vendida superior al 15 por 100 del total previsto, y que los instrumentos de ordenación afectados no hayan sido aprobados definitivamente o no cuenten con la aprobación definitiva del proyecto o proyectos de equidistribución necesarios. Se trata de medidas encaminadas a evitar efectos no deseados —sobreoferta de este tipo de vivienda— de una aplicación rígida de la regla prevista en el artículo 10.1 b). En este sentido, hay que entender que las competencias del Estado —ex arts. 149.1.1 y 13 CE— le permiten también dictar las normas que, en cuanto complemento estrictamente necesario o indispensable, sean precisas para asegurar, de forma transitoria, una correcta y eficaz aplicación en todo el territorio nacional de la regla prevista en el artículo 10.1 b).

En definitiva, procede declarar que el artículo 10.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 y la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013 no son inconstitucionales.

B) Según el artículo 12.3:

«Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.»

El Estado al definir la situación de suelo urbanizado incurre en un exceso que invade, según la Letrada de la Comunidad de Madrid, las competencias autonómicas en materia de urbanismo. El grado de detalle de la regulación impugnada en absoluto se corresponde con la fijación de unas condiciones básicas ligadas al estatuto de la

propiedad, sino que, por el contrario, predetermina un modelo urbanístico cuyo diseño corresponde al legislador autonómico.

El Abogado del Estado entiende, por el contrario, que se trata de una regulación de carácter instrumental al servicio del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo y del régimen de valoraciones e indemnizaciones, con cobertura en el artículo 149.1.1 CE.

En nuestras SSTC 61/1997 [FFJJ 14 b) y 15 a)] y 164/2001 (FJ, 12), amparamos la utilización por el Estado, ex artículo 149.1.1 CE, de una concreta técnica urbanística —la clasificación tripartita del suelo— para garantizar la igualdad básica en el disfrute de la propiedad del suelo. Clasificación que tiene un carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo y que «constituye también el presupuesto lógico- jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entronca con la determinación del presupuesto de hecho que permita el ejercicio de la competencia estatal en la materia» (art. 149.1.18 CE). Y añadimos «que esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno». Con posterioridad, en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2, avalamos, con cobertura igualmente en el artículo 149.1.1 CE, el abandono por el legislador estatal de la tradicional clasificación tripartita del suelo como premisa o presupuesto previo de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo, y su sustitución por la regulación únicamente de dos situaciones básicas del mismo: el suelo rural y el suelo urbanizado.

El artículo 12.3 sienta los criterios normativos para entender cuándo un suelo se halla en situación de urbanizado, partiendo de su integración en una malla urbana —cuya definición y delimitación corresponde al legislador autonómico—, y lo hace en términos muy similares a como el artículo 8 de la Ley 6/1998 de régimen del suelo y valoraciones, definía el suelo urbano; precepto cuya constitucionalidad fue examinada y confirmada en la STC 164/2001, FJ 13. Aplicando ahora el razonamiento de la citada Sentencia al presente caso, la letra a) del precepto impugnado se refiere a terrenos urbanizados «en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación», sin fijar criterios específicos sobre cuándo ha de considerarse ejecutado el planeamiento, ni qué concreto instrumento de ordenación es el ejecutado; determinaciones estas que caen en el ámbito de decisión de cada Comunidad Autónoma. En la letra b) fija, por su parte, unos criterios mínimos encaminados a garantizar que los usos y las edificaciones existentes o los previstos, en su caso, por la ordenación urbanística, contarán, mediante su conexión en red o a la red, de las infraestructuras y servicios necesarios, en los términos establecidos por la legislación urbanística autonómica que podrá concretar cuáles son esas infraestructuras y servicios, así como el nivel o grado de exigencia; si bien, se determina que el suelo que sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no tendrá, por este simple hecho, naturaleza de suelo urbanizado, lo que deja también un margen de decisión al legislador autonómico. Por último, la letra c) se refiere al hecho del suelo «ocupado por la edificación», pero dejando en el ámbito de la regulación autonómica concretar los criterios específicos.

En los términos expuestos puede considerarse que el artículo 12.3 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 fija los criterios para la definición de la situación básica del suelo urbanizado al amparo del artículo 149.1.1 CE; criterios que son los indispensables para satisfacer la finalidad del precepto —regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad del suelo—, sin llegar a imponer un modelo urbanístico determinado. Nada se opone, pues, a declarar su constitucionalidad.

C) El artículo 14.2 y 3 establece:

«2. Siempre que no concurren las condiciones establecidas en el apartado anterior, y a los solos efectos de lo dispuesto por esta Ley, se entiende por actuaciones edificatorias, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

- a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.
- b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus

instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.»

«3. A las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural les será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas.»

Los apartados impugnados regulan, según la Letrada de la Comunidad de Madrid, conceptos típicamente urbanísticos como son la tipología de actuaciones edificatorias que, al igual que las de transformación urbanística, caen dentro de la competencia autonómica sobre urbanismo. Se trata por ello de una regulación que el legislador estatal realiza sin cobertura competencial, puesto que los artículos 149.1.1 y 13 CE no le habilitan para ello.

El Abogado del Estado comienza subrayando que la única modificación de estos preceptos consiste en adecuar los parámetros de las actuaciones de transformación urbanística a la realidad del medio urbano y de las actuaciones que se producen, tanto sobre el patrimonio edificado, como sobre los propios tejidos urbanos. Las definiciones contenidas en la Ley tienen un carácter puramente instrumental, que no prejuzga el modelo de ejecución de planeamiento de que disponga cada una de las leyes urbanísticas autonómicas, por lo que tendría su cobertura constitucional en los artículos 149.1.1 y 18 CE.

La reforma del artículo 14 realizada por la Ley 8/2013 consistió en añadir a la definición de actuaciones de transformación urbanística —urbanización y dotación— (apartado primero), la de actuaciones edificatorias —nueva edificación, sustitución y rehabilitación— (apartado segundo), y extender la aplicación de su régimen a los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, en atención a sus peculiaridades específicas (apartado tercero). Es, por ello, que podemos trasladar al presente caso, el razonamiento realizado en nuestra STC 141/2014 al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 14 en su redacción original. Dijimos entonces que el «artículo 14 no establece por sí regulación urbanística alguna ni, por tanto, impone modelo alguno a las Comunidades Autónomas. Se limita a definir determinados conceptos que se utilizan posteriormente en otros preceptos de la Ley y tienen, pues, un carácter puramente instrumental respecto a estas regulaciones. Por ello, tanto las definiciones del número 1 como las del 2 se recogen exclusivamente y, así lo dice expresamente el precepto, a efectos de lo dispuesto en la Ley estatal y, en consecuencia, ni limitan o condicionan, ni invaden las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas» [FJ 8 C)]. En consecuencia, el mismo carácter instrumental se ha de atribuir a la definición de actuaciones edificatorias que ahora se incorpora al apartado segundo del artículo 14 tras la reforma.

En cuanto a la aplicación del régimen de actuaciones de transformación urbanística (apartado primero) y de actuaciones edificatorias a los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural (apartado tercero), debemos afirmar nuevamente su carácter instrumental, en cuanto no establece regulación urbanística alguna. La configuración de estos núcleos tradicionales corresponde, en todo caso, al legislador autonómico: esto es, tanto su definición, como la determinación de las actuaciones de transformación o edificatorias que en los mismos sean posibles. Y la aplicación de las definiciones previstas en el artículo 14 será, en todo caso, «de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación».

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del artículo 14.2 y 3 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

D) El artículo 17.3, 4 y 6 dispone:

«3. La constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que, conforme a la

ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo anterior.

El complejo inmobiliario podrá constituirse sobre una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, siempre que sean colindantes entre sí o únicamente se hallen separadas por suelos que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.»

«4. Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación.»

«6. La constitución y modificación del complejo inmobiliario deberá ser autorizada por la Administración competente donde se ubique la finca o fincas sobre las que se constituya tal régimen, siendo requisito indispensable para su inscripción, que al título correspondiente se acompañe la autorización administrativa concedida o el testimonio notarial de la misma. No será necesaria dicha autorización en los supuestos siguientes:

a) Cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquel.

b) Cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos.

A los efectos previstos en este número se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.»

La Letrada de la Comunidad de Madrid reprocha al apartado tercero, en concreto al segundo párrafo añadido tras la reforma introducida por la Ley 8/2013, que regule el complejo inmobiliario, constituido sobre una o varias fincas sin necesidad previa de agrupación, con tal grado de detalle que vacía de posible contenido la regulación que las Comunidades Autónomas pudieran hacer sobre este concepto netamente urbanístico. Argumentación que es extensible al apartado cuarto que llega a definir las fincas especiales de atribución privativa. Y el apartado sexto contiene, por su parte, una regulación exhaustiva de la autorización para la constitución o modificación de un complejo inmobiliario, cuestión que no tiene cabida en la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE.

El Abogado del Estado afirma, por su parte, que los apartados impugnados no regulan técnicas urbanísticas en sí mismas consideradas, sino los efectos civiles que quepa anudar a determinados procedimientos o técnicas urbanísticas que, por otra parte, no prejuzga ni obliga a adoptar. El Abogado del Estado considera competencia exclusiva del Estado la regulación que el apartado tercero realiza de los efectos registrales para la constitución de una finca en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario, de conformidad con la Ley de propiedad horizontal. Los apartados cuarto y sexto prevén también reglas civiles de competencia estatal en relación con la constitución de

complejos inmobiliarios para garantizar la plena eficacia en los órdenes civil y registral del proceso urbanístico.

A los efectos de enjuiciar los motivos de impugnación alegados con la mayor claridad expositiva posible, examinaremos, en primer lugar, los eventuales excesos en la configuración por el legislador estatal de la figura del complejo inmobiliario, concepto de naturaleza urbanística a juicio de la parte recurrente. Y, en segundo lugar, analizaremos el mecanismo de control e intervención administrativa previsto en la ley, al que se le reprocha su falta de cobertura en el título competencial ex artículo 149.1.18 CE.

a) El legislador estatal aborda, en el artículo 17, el problema de la coordinación de la ordenación territorial y urbanística con el Registro de la Propiedad, clarificando las técnicas jurídico-civiles e hipotecarias —finca, artículo 17.1 a)— y las urbanísticas —parcela, artículo 17.1 b)—, en relación con los bienes inmuebles sobre los que puede recaer el dominio y los demás derechos reales. A tales efectos, prevé, a modo de regla general, que la constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario permita considerar la correspondiente superficie total como una sola parcela, siempre que dentro de su perímetro no quede superficie alguna que deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o tenga alguno de los destinos públicos ligados al deber legal de entrega de suelo dotacional a la Administración urbanística, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística aplicable.

En relación con los complejos inmobiliarios, se distingue a su vez entre: i) el «complejo inmobiliario privado» sujeto a un régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria, de tal modo que se distinguen «elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos» (apartado sexto, último párrafo), que son también objeto de regulación en el artículo 24 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal; y ii) el «complejo inmobiliario urbanístico» integrado por superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, destinadas a la edificación o uso privado y al dominio público, que pasan a tener la consideración jurídico-civil de fincas especiales de atribución privativa, que deberán tener, en todo caso, una configuración física que se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación (apartado cuarto).

Además, el apartado tercero, párrafo segundo, permite distinguir entre complejos inmobiliarios «continuos o discontinuos», en función de si se ubican en una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, colindantes entre sí o separadas por suelos que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

Ha de admitirse, como alega el Abogado del Estado, que los preceptos examinados establecen reglas civiles de competencia estatal, al amparo del artículo 149.1.8 CE, con el objetivo de lograr una adecuada coordinación entre el tráfico jurídico civil y el sistema hipotecario, por un lado, y la ordenación territorial y urbanística, por otro lado. A través de ellos se regula el tratamiento jurídico civil de la constitución en régimen de complejo inmobiliario de una finca o fincas, colindantes o no, con o sin superficies superpuestas, así como los efectos civiles derivados de dicho régimen; constitución que, en todo caso, se ha de acomodar a las previsiones de la ordenación territorial y urbanística. Estamos, pues, no ante la regulación de técnicas urbanísticas, sino ante la regulación de carácter instrumental del complejo inmobiliario y sus tipologías, desde la perspectiva del régimen hipotecario de formación de fincas y su acceso al Registro de la Propiedad, cuya ordenación es de competencia estatal (por todas, SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12; y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3, y las Sentencias allí citadas). Por esta razón, se han de considerar constitucionales los apartados tercero, cuarto y sexto *in fine* del artículo 17 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 objeto de impugnación.

b) El párrafo primero del apartado sexto somete a autorización de la Administración competente donde se ubique la finca o fincas, la constitución y modificación del complejo inmobiliario; cuya concesión, o testimonio notarial de la misma, es requisito indispensable para su inscripción registral. Autorización administrativa que es una exigencia igualmente contemplada en el artículo 10.3 de la Ley de propiedad horizontal. régimen autorizatorio para el que se prevén, además, dos excepciones: i) que exista una coincidencia sustancial entre el complejo inmobiliario y la licencia de obras en cuanto al número y características de los elementos privativos; y ii) que no exista un incremento del número de los elementos privativos.

Es cierto que el régimen de intervención previsto —autorización administrativa— contrasta con la solución adoptada, en el mismo precepto, para la segregación o división de fincas, operación que quedará sujeta, según se decida, a la conformidad, aprobación o autorización administrativa (art. 17.2). Conforme a la doctrina de este Tribunal (STC 143/2017, FJ 22), «la exigencia de una intervención administrativa de control puede ser calificada de un modo natural como norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas. La competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 149.1.18 CE comprende, entre otros aspectos, la determinación del régimen general de potestades administrativas que se les atribuyen (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24), o su funcionamiento, entendiéndose por tal 'las actividades jurídicas típicas a través de las cuales las Administraciones públicas desarrollan su función constitucional de satisfacción de los intereses generales (art. 103.1 CE)' (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 6)»; e, igualmente, hemos declarado la constitucionalidad de la imposición por el Estado de un concreto mecanismo de intervención administrativa «tanto en relación con la exigencia de una comunicación previa con veto en el ámbito de la gestión del aprovechamiento de los montes, considerando que en ese caso la regulación no agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 11), como con la técnica de la declaración responsable en el caso de obras o instalaciones ubicadas en la servidumbre de protección de costas, al entender que en este caso no afecta a la competencia urbanística autonómica (STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4)».

Por lo tanto, el apartado sexto del artículo 17 no excede las competencias que ostenta el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE, por exigir un concreto mecanismo de intervención —autorización administrativa—, justificado por las múltiples implicaciones que pueden derivarse de la constitución o modificación de los complejos inmobiliarios — así, entre otros, su incidencia sobre el régimen de parcelaciones urbanísticas o la adquisición de aprovechamientos al margen del previsto en el instrumento de ordenación urbanística—, acentuando la necesidad de extremar su control administrativo y registral.

7. Del capítulo II, «Patrimonios públicos del suelo», del título V, bajo la rúbrica de «Función social de la propiedad y gestión del suelo», se impugna el artículo 39.1 en la redacción dada por la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, que reza del tenor siguiente:

«Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 16.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.»

Entiende la Letrada de la Comunidad de Madrid que el precepto recurrido invade las competencias autonómicas en materia de urbanismo y fomento del desarrollo económico, al predeterminar, sin título competencial que dé cobertura, lo que ha de

entenderse por usos de interés social a los que poder destinar los bienes integrantes del patrimonio público del suelo, impidiendo con ello a la Comunidad Autónoma añadir otros posibles destinos.

El Abogado del Estado considera que la regulación de los patrimonios públicos de suelo y los fines a los que pueden ser destinados encuentra cobertura en la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE. Y subraya que el precepto deja a las Comunidades Autónomas suficiente margen de maniobra, al remitirse a los instrumentos de ordenación urbanística y las previsiones de la legislación en la materia.

La reforma del artículo 39.1 se ha limitado a añadir al listado de usos de interés social, los «de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana». Como ya declaramos en el fundamento jurídico 11 B) de la STC 141/2014, referencia obligada en este ámbito —con cita, una vez más, de la STC 61/1997, FJ 36—, «la regulación del destino de los bienes del patrimonio público de suelo podía considerarse regulación básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE)». No existe, pues, objeción alguna, al amparo de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE, a integrar dentro de los destinos de los bienes del patrimonio público la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; doctrina reiterada en el fundamento jurídico 4 de la STC 17/2016, de 4 de febrero, al examinar los artículos 51 y 52 del 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, que han venido a derogar los artículos 38 y 39 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

El mismo título competencial estatal permite los supuestos en los que los bienes integrantes del patrimonio público son destinados a «otros usos de interés social», si bien, en este caso, con condiciones singulares. Como se afirma en la STC 17/2016, «la base estatal establece una serie de exigencias específicas adicionales cuando se trata de destinar patrimonio público de suelo a fines de carácter socio-económico, pues ello sólo puede realizarse, ex artículo 52.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, 'de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística', esto es dentro de ordenación y con exclusión de cesiones o enajenaciones individualizadas que no vayan recogidas en un plan, así como 'para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana'. A este carácter integrado se refiere el artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 cuando señala que 'las actuaciones de regeneración y renovación urbanas (aquellas que según el propio precepto afectan tanto a edificios, como a tejidos urbanos) tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria'» (FJ 4). Por tanto, en este ámbito, las previsiones autonómicas sólo podrán desplegarse cuando se cumplan las condiciones previstas en la normativa básica estatal. Procede, por ello, desestimar la impugnación del artículo 39.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevinida de objeto, la impugnación de:

El artículo 10.1, segundo párrafo; artículo 10.2; inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a); artículo 12.1 c); 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» del artículo 13.2 a);

artículo 13.2 b); artículo 13.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; e inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 9.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 9.4 e); artículo 24.1, segundo párrafo; artículo 24.2; artículo 24.3; inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 42.3; e 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» del artículo 43.2 del 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.

El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima 5 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 11.4 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del 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.

2.º Son conformes a la Constitución el inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 9.8 b) y el artículo 9.8 c) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima quinta de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en el FJ 2 c) de esta Sentencia.

Declaración de conformidad que se ha de extender al inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 11.4 b) y el artículo 11.4 c) del 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.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.