

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2334 *Pleno. Sentencia 17/2016, de 4 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 6777-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Competencias sobre urbanismo, condiciones básicas de igualdad y ordenación general de la economía: interpretación constitucionalmente conforme del precepto legal autonómico relativo a la cesión gratuita y enajenación onerosa, por precio inferior al de su valoración, de bienes integrantes del patrimonio público de suelo y vivienda.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 6777-2012, promovido por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 59, 64.4 y apartado séptimo de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado y formulado alegaciones la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de noviembre de 2012, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 59, 64.4 y apartado séptimo de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. En el escrito de demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 CE y del art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

El Abogado del Estado, en el relato de los antecedentes de la presentación del recurso de inconstitucionalidad, expone que la Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la comisión bilateral Generalitat-Estado, en su reunión celebrada el 23 de mayo de 2012, decidió aplicar el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, resultando infructuoso dicho trámite. Acto seguido destaca que el Consejo de Ministros celebrado el día 30 de noviembre de 2012 decidió solicitar del Sr. Presidente del Gobierno la promoción del presente recurso de

inconstitucionalidad, con expresa invocación del art. 161.2 CE, formalizándose la decisión en la misma fecha. Posteriormente, la comisión permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen 1241-2012 sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, que se sustenta en los siguientes argumentos.

2. El recurrente admite que se dicta la Ley 3/2012, en ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de urbanismo ex art. 149.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), pero entiende que la Ley autonómica incurre en inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulnerar el orden de distribución de competencias articulado legítimamente por el Estado a través de la legislación básica, que el Abogado del Estado identifica en relación con cada uno de los preceptos impugnados.

a) El art. 59 de la Ley 3/2012, que confiere nueva redacción al apartado 1 del art. 167 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, al regular el destino de los ingresos de la enajenación de suelo público y de los suelos cedidos, a juicio del Abogado del Estado, pone de manifiesto una extralimitación competencial, vulnerando la legislación básica estatal en materia de suelo dictada al amparo del art. 149.1.13 CE, y recogida en los arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Destacados los elementos formales (con referencia a la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) y materiales (con llamamiento a la doctrina contenida en las SSTC 61/1997, 164/2001 y 46/2007) que configura ambos preceptos como normativa básica, el Abogado del Estado pone de relieve la contradicción, que deriva en inconstitucionalidad mediata, existente entre el art. 59 de la Ley 3/2012 y los arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

La legislación básica estatal, más precisamente el art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, exige que los ingresos obtenidos con la enajenación y sustitución por dinero de los bienes, recursos y derechos que constituyen los patrimonios públicos de suelo y vivienda, se destinen a la construcción de viviendas públicas, o a otros usos de interés social, siempre que estos últimos se refieran a fines urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales y bienes inmuebles del patrimonio cultural. Frente a ello, la nueva redacción del art. 167.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, incluye entre los usos a los que pueden destinarse los bienes o recursos del patrimonio público de suelo y de vivienda que se cedan gratuitamente o se enajenen por un precio inferior al de su valoración, el de «generar actividad económica en áreas deprimidas», destino en el que claramente no concurre la finalidad urbanística ni la de protección o mejora medioambiental o cultural exigida por la normativa básica.

El argumento se completa al afirmar que la previsión del art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, constituye una clara base de ordenación económica ex art. 149.1.13 CE, según nuestra doctrina constitucional, como lo son también los dos apartados del art. 38 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que contienen los rasgos definitorios y esenciales del patrimonio público del suelo. Las razones que avalan esa conclusión se congregan en torno a la consideración de que el art. 38 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece reglas de estructuración del mercado del suelo que se alejan del principio de obtención del máximo beneficio, vinculando a uno de los principales oferentes en ese mercado, esto es la Administración actuante, a emplear este suelo para satisfacer el derecho a la vivienda de las capas sociales que más lo necesitan y para los mencionados usos de interés social, debiendo por ello revertir los ingresos obtenidos por enajenación o sustitución, en la «conservación, administración y ampliación» del propio patrimonio público separado o en «los usos propios de su destino» (art. 38.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

El Abogado del Estado especifica asimismo que el primer inciso del art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que prescribe un destino obligatorio, aunque no único, para «los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos del suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior», ha de considerarse norma básica sobre la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) «en

relación con la vivienda», puesto que así se desprende con toda claridad de la STC 61/1997, concretamente de su fundamento jurídico 36, que también sostendría el carácter de norma básica del segundo inciso del art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que permite que los terrenos de los patrimonios públicos alcancen otros «usos de interés social». Esta última previsión se refiere a usos excepcionales para los terrenos adquiridos en virtud del deber regulado en el art. 16.1 b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y su objetivo es preservar la efectividad de la norma básica, es decir, garantizar que los terrenos de los patrimonios públicos se destinen a la construcción de viviendas protegidas, exigiendo que el apartamiento de esta finalidad por obra del legislador autonómico esté objetivamente justificado en una finalidad de interés urbanístico, ambiental o cultural y no de otro tipo. Por tanto, si se admite como básica la prescripción del fin (esto es la construcción de viviendas protegidas), igualmente básica ha de ser una norma complementaria con la que se protege la consecución de la finalidad prescrita (excepcionalidad tasada de otros usos de interés social).

La argumentación del recurrente concluye con la afirmación de que, resultando materialmente básicos y debidamente amparados en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.13 CE, los arts. 38 y 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que actúan como norma de contraste, la previsión contenida en el art. 167.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, tras la redacción dada por el art. 59 de la Ley 3/2012, objeto del presente recurso, de que pueden destinarse los bienes o recursos del patrimonio público de suelo y de vivienda a la finalidad de generar actividad económica en áreas deprimidas, hace que el precepto impugnado adolezca de la inconstitucionalidad mediata que se denuncia, pues con dicho destino no se persigue finalidad urbanística alguna ni de protección o mejora del medioambiente o del patrimonio cultural, finalidades, todas ellas, previstas en la legislación básica.

b) El art. 64.4 de la Ley 3/2012, al dar nueva redacción al apartado 5 del art. 187 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, afecta a la regulación básica estatal sobre procedimiento administrativo común, invadiendo las competencias que otorga al Estado el núm. 18 del art. 149.1 CE.

El Abogado del Estado afirma que el juego combinado de los arts. 187.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012 y 36.2 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, resulta contradictorio con el contenido del art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011 de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa (Real Decreto Legislativo 8/2011), que se erige, en este ámbito como norma básica estatal.

El art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011 requiere, para la primera ocupación de edificaciones de nueva construcción, incluidas casas prefabricadas e instalaciones similares, un acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa, el que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística, estableciéndose además el sentido negativo del silencio administrativo si, tras el vencimiento del plazo máximo, no se notificara la resolución expresa. En cambio el art. 187.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, en la redacción dada por el art. 64.4 de la Ley 3/2012, frente al criterio contenido en la legislación estatal, permite la primera utilización y ocupación de los edificios y construcciones con el único requisito de su comunicación previa al ayuntamiento, lo que supone reconocer *ex lege* un derecho a la ocupación de la edificación remitiendo la verificación del cumplimiento de los requisitos legalmente previstos a tal efecto a un momento posterior, el de su comprobación por la Administración competente, impidiendo con ello que opere la técnica del silencio negativo que establece la legislación básica estatal.

Expresada la incompatibilidad normativa, el Abogado del Estado justifica el carácter formal y materialmente básico del art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011. Formalmente, constituye una norma legal que se dicta en virtud de los apartados 1 y 18 del art. 149.1 CE, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones

básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común [disposición final primera apartado 1 d) del Real Decreto Legislativo 8/2011]. Por lo que hace al carácter materialmente básico del art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011, se justifica en la cobertura que le da el art. 149.1.18 CE, invocando la jurisprudencia constitucional que concreta su contenido (con cita de las SSTC 32/1981, 227/1988, y 50/1999) y determina que el Estado ostenta competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común así como para el dictado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Según la Abogacía del Estado ambas competencias se inspiran en la necesidad de garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante todas las Administraciones, de modo que este elemento teleológico conduce decisivamente a definir, tanto los aspectos básicos del régimen jurídico de las Administraciones, como el procedimiento administrativo común. Esta parte continúa su argumentación afirmando que la regulación estatal de ciertos procedimientos formalizados se ha justificado en atención al título competencial recogido en el art. 149.1.1 CE, plenamente vinculado al régimen constitucional de los derechos y deberes de los ciudadanos, en la medida en que es posible afirmar que la concepción constitucional del procedimiento administrativo común viene esencialmente determinada por un elemento finalista garantista, que permite la regulación común de ciertos procedimientos especiales (con cita de la STC 23/1993). Sintetizando sus argumentos, el Abogado del Estado afirma que la correcta cobertura competencial del art. 23.2 del Real Decreto Legislativo 8/2011, por el art. 149.1.18 CE no puede cuestionarse, por la naturaleza esencialmente garantista que concurre en la técnica administrativa que recoge el artículo 23, que persigue la protección del interés general en la medida en que el carácter negativo del silencio constituye una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística.

Constatado el carácter formal y materialmente básico del art. 23.2 del Real Decreto Legislativo 8/2011, considera el Abogado del Estado que deviene inconstitucional por oposición con aquel, el art. 64.4 de la Ley catalana 3/2012, dado que, al sujetar a comunicación previa la primera utilización y ocupación de los edificios y construcciones, impide que opere el silencio negativo básicamente establecido.

c) Por último, argumenta el Abogado del Estado, que el apartado 7 de la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012, vulnera la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE), resultando contrario a lo establecido por el Estado en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (LC).

El Abogado del Estado arranca su argumentación recordando que el art. 132.2 CE atribuye al Estado la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, no sólo declarando el carácter demanial de los espacios costeros, sino indicando también que la propiedad de los mismos es estatal, lo que si bien no implica la atribución de ningún título competencial, ni altera la distribución de competencias estatales y autonómicas que la Constitución fija (con cita de las SSTC 58/1982, 77/1984, 227/1988 y 149/1991), sí habilita al Estado, como titular del dominio, para incidir sobre las competencias que ostentan las Comunidades Autónomas costeras respecto de la ordenación del territorio (con cita de la STC 162/2012).

El Abogado del Estado se refiere al art. 149.3 EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia sobre ordenación del litoral, recordando que la STC 31/2010, interpreta el apartado b) del citado precepto estableciendo que se trata de una competencia de naturaleza ejecutiva, sujeta por tanto a las potestades estatales, estableciéndose de ese modo que la actividad normativa de determinación de los títulos habilitantes para el uso del dominio público marítimo-terrestre no corresponde al título competencial de ordenación del territorio, sino al derivado de la titularidad de ese dominio público, no pudiendo la Generalitat entrar a regular la comunicación previa como forma de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. De lo anterior se concluye que corresponde al Estado definir legislativamente en la Ley de costas, el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización. A

partir de ahí el Abogado del Estado cita los arts. 2.2, 31.1 y 2, 32, 51.1, 53.1 y 110 b) de la Ley de costas, para concluir que es competencia estatal la gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, las declaraciones de zona de reserva y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las instalaciones marítimas menores como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo. De tal competencia que delimita las reservas o adscripciones, concesiones y autorizaciones como títulos habilitantes únicos para articular la ocupación y aprovechamiento del demanio, en la medida en que tales títulos prevén manifestaciones de la titularidad del dominio público, se deriva que la Comunidad Autónoma no puede hacer uso de un título adicional o fórmula de ocupación y explotación del dominio público marítimo-terrestre como es la comunicación de ocupación, en la medida en que el Estado no la contempla, siendo quien tiene la competencia para ello. Esta actividad normativa de la Comunidad Autónoma supone, a juicio del Abogado del Estado, la regulación de un nuevo título habilitante distinto de la autorización o concesión que prevé la Ley de costas y el ejercicio de una competencia normativa de la que carece la Generalitat.

3. A propuesta de la Sección Cuarta, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 11 de diciembre de 2012, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 59, 64.4 y apartado séptimo de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Acordó, asimismo, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, en la providencia se hace constar que el Presidente del Gobierno ha invocado el art. 161.2 CE, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso –30 de noviembre de 2012–, para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Finalmente, se ordena la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Mediante sendos escritos presentados en el Registro General de este Tribunal los días 19 y 20 de diciembre de 2012, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados respectivamente, comunicaron los acuerdos de las Mesas de una y otra Cámara de personarse en el procedimiento, dando por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación del gobierno autonómico, se opone a la demanda formulada por el Abogado del Estado, interesando del Tribunal Constitucional su total desestimación.

Las alegaciones de la Generalitat parten de la consideración de que los preceptos autonómicos impugnados inciden en las materias de urbanismo y ordenación del territorio, ambas de competencia autonómica exclusiva en virtud de lo dispuesto en el art. 149.5 EAC, con particular incidencia del art. 59 de la Ley 3/2012 en la submateria de patrimonio público de suelo; del artículo 64.4 de la misma norma en la submateria de intervención sobre la edificación y uso del suelo; y de la disposición adicional sexta, apartado 7, en las materias de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo, sin descartar su relación con las materias de protección del dominio público marítimo terrestre y protección del medio ambiente.

La Abogada de la Generalitat, con la pretensión de definir el ámbito competencial de la controversia planteada, recuerda el contenido que se ha dado a la competencia de

urbanismo, acudiendo a la STC 61/1997 que interpreta, afirmando que la misma se refiere al urbanismo objetivo entendido como disciplina de ordenación de la ciudad, que incluye la competencia normativa para regular los criterios y los procesos de transformación urbanística, así como para determinar los instrumentos de planificación y de gestión y ejecución a su servicio, sin perjuicio de su eventual condicionamiento por las competencias estatales concurrentes [STC 61/1997, FJ 9.b)]. En este marco, afirma que el art. 149.5, apartado b) EAC atribuye de forma expresa a la Generalitat la competencia exclusiva respecto a dos de las submaterias sobre las que versa la presente controversia, que son, de una parte, los patrimonios públicos de suelo y vivienda, en la que incide el art. 59 de la Ley 3/2012 y, de otra parte, el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo, submateria en la que se encuadra la regulación del art. 64.4 de la Ley 3/2012.

Por lo que hace a la ordenación del litoral, la Generalitat afirma, citando la STC 149/1991, que esta competencia forma parte de la ordenación del territorio, siendo por ello atribuible a la Comunidad Autónoma, que la ejercerá teniendo en cuenta la necesaria relativización de la misma por obra de los títulos competenciales del Estado que concurren en el litoral y del contenido del art. 132.2 CE. Así, esta parte admite que mientras que la incidencia del Estado sobre el espacio integrante del dominio público marítimo-terrestre al que se refiere el art. 132.2 CE se halla habilitada por la titularidad estatal sobre dicho espacio territorial, que incluye la competencia para su protección y para garantizar su libre utilización por los ciudadanos, en el caso de los terrenos de propiedad privada colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, en los que dicha titularidad pública no existe, la intervención del Estado para proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, descansa en la competencia que el art. 149.1 CE reserva al Estado, de una parte en su apartado 1 para fijar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y de otro lado, en su apartado 23, que reserva al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente. De la lectura combinada de ambos preceptos realizada por las SSTC 149/1991, 46/2007, 87/2012 y 162/2012, se infiere que el Estado es titular del dominio público marítimo-terrestre, teniendo competencia para su delimitación, el establecimiento del régimen jurídico de los bienes que lo integran y la adopción de las medidas necesarias para garantizar su integridad y su libre utilización, sumando a esas competencias, respecto de la servidumbre de protección, la de sujetar dichos terrenos a limitaciones de utilización con el objetivo de establecer las condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos en su derecho al disfrute del dominio público costero, así como las condiciones básicas de igualdad de los titulares de dichos terrenos en el ejercicio de su derecho de propiedad (ex art. 149.1.1 CE), así como la de imponer limitaciones a la utilización de los referidos terrenos de propiedad privada para asegurar la protección de los valores paisajísticos y ambientales del dominio público marítimo-terrestre (ex art. 149.1.23 CE), sin que el establecimiento de tales limitaciones pueda comportar, sin embargo, una ordenación de los usos del suelo. Por su parte, corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y del litoral y de desarrollo legislativo de la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente, tanto en relación con los terrenos de la servidumbre de protección, como respecto al propio demanio público marítimo-terrestre (con cita de las SSTC 87/2012, FJ 4, y 162/2012, FJ 7).

A partir de la definición del marco competencial descrito, la Abogada de la Generalitat analiza cada uno de los preceptos impugnados, realizando las siguientes consideraciones:

a) El art. 59 de la Ley 3/2012 está amparado en la competencia exclusiva que el art. 149.5 d) EAC atribuye a la Generalitat en materia de patrimonios públicos de suelo y vivienda, siendo este de los patrimonios públicos de suelo un instrumento urbanístico creado al servicio de las políticas de suelo y vivienda de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de urbanismo y vivienda.

La Abogada de la Generalitat glosa el fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997, afirmando que en el mismo se reconoce la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE para

fijar algunos criterios generales sobre política del suelo dado su impacto directo sobre la política económica general; para imponer la constitución de los patrimonios municipales de suelo (que no los autonómicos), con los objetivos indicados en el art. 276 del Real Decreto Legislativo 7/1992, del texto refundido de la Ley del suelo, de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento; y para prever el destino a vivienda protegida u otros usos de interés social de aquellos bienes, integrantes de los patrimonios municipales de suelo, ya incorporados al proceso urbanizador y edificatorio, cuya calificación urbanística fuera compatible con tales destinos (art. 280 del Real Decreto Legislativo 7/1992), dejando abierta la posibilidad de destinar el resto de bienes integrantes de dichos patrimonios no incorporados al proceso urbanizador y edificatorio o cuya ordenación urbanística sea incompatible con los referidos destinos de vivienda protegida u otros usos de interés social, a las finalidades genéricas establecidas en el art. 276 del Real Decreto Legislativo 7/1992. Asimismo, recuerda esta parte que el Tribunal negó competencia al legislador estatal para: fijar los bienes que debían integrar los patrimonios municipales de suelo (art. 277 del Real Decreto Legislativo 7/1992); regular las reservas de terrenos de posible adquisición con destino a los patrimonios municipales de suelo (art. 278.1 del Real Decreto Legislativo 7/1992); y establecer la regulación contenida en los arts. 282.2, 284.3, 285 y 286 del Real Decreto Legislativo 7/1992 relativos a las cesiones de terrenos integrantes de los patrimonios municipales de suelo, siendo el art. 286.2 del Real Decreto Legislativo 7/1992 altamente coincidente con el contenido del art. 59 de la Ley catalana 3/2012.

Continúa la argumentación de esta parte negando carácter materialmente básico a los arts. 38 y 39, apartados 1 y 2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en los puntos en que entran en conflicto con la legislación autonómica. Al respecto, entiende que el art. 38.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, halla cobertura en el apartado 13 del art. 149.1 CE excepto en lo relativo a la determinación de los bienes que deben integrarse preceptivamente en los patrimonios públicos de suelo y en lo que hace a la previsión de su constitución como patrimonio separado y el destino de los ingresos de su gestión (art. 38.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), dado que se trata de prescripciones sobre el régimen jurídico de los patrimonios públicos de suelo que no guardan relación con la planificación general de la economía, sino que forman parte de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña ex art. 149.5 d) EAC sobre los patrimonios públicos de suelo y vivienda, y en el caso de los patrimonios públicos autonómicos, de la competencia de autoorganización atribuida por el art. 150 EAC. Los argumentos anteriores se completan con la invocación del apartado 2 de la disposición final primera del texto refundido de la Ley del suelo de 2008, redactado conforme a la enmienda transaccional aprobada por el Senado el 11 de abril de 2007, con objeto, justamente, de salvar la competencia exclusiva sobre los patrimonios públicos de suelo de las comunidades autónomas que la tuvieran reconocida estatutariamente. En consonancia con la argumentación anterior, esta parte niega también el carácter materialmente básico del art. 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, al entender que este precepto incurre en exceso competencial, con la subsiguiente vulneración de la competencia exclusiva que el art. 149.5 d) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña sobre los patrimonios públicos de suelo y vivienda, porque la regulación que contiene no posee incidencia directa e inmediata en la actividad económica general.

A pesar de negar el carácter materialmente básico de las normas estatales que el Abogado del Estado define como básicas y determinantes de la inconstitucionalidad mediata del art. 59 de la ley catalana 3/2012, la Abogada de la Generalitat no concluye ahí su argumentación, pasando a negar la contradicción entre el precepto impugnado y los arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

De un lado, se rebate la contradicción entre el art. 38.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y el apartado 1 del art. 167 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012 (en la redacción otorgada por el art. 59 de la Ley 3/2012), por referirse uno y otro precepto a supuestos distintos. Así, el art. 38.2 del Real Decreto

Legislativo 2/2008, de 20 de junio, entiende la parte que se referiría al destino de unas cantidades dinerarias específicas (los ingresos obtenidos por la venta onerosa de terrenos y los importes dinerarios substitutorios del deber de cesión de suelo con aprovechamiento), mientras que el precepto impugnado lo haría a los destinos específicos, dentro de las finalidades genéricas de los patrimonios públicos de suelo, que justifican que los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo y vivienda puedan ser cedidos gratuitamente o enajenados a precio inferior a su valor.

De otro lado, el precepto impugnado tampoco entraría en contradicción con lo establecido en el art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ya que, al determinar el destino a vivienda protegida u otros usos de interés social, este precepto remite al legislador urbanístico autonómico la determinación de los otros usos de interés social a los que, alternativamente a la construcción de vivienda protegida, pueden destinarse los bienes procedentes del deber de cesión regulado en el art. 16.1 b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, remisión que habilita la previsión establecida en el art. 59 de la Ley 3/2012, de destinar tales terrenos a generar actividad económica en áreas deprimidas. La Abogada de la Generalitat completa el argumento anterior afirmando que, en último término, es posible efectuar una interpretación del art. 59 de la Ley 3/2012 acorde con el art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, entendiendo que quedan excluidos de la cesión o enajenación por precio inferior a su valor reguladas en el precepto autonómico, los terrenos que se hayan integrado en los patrimonios públicos de suelo procedentes del cumplimiento del deber de cesión de suelo con aprovechamiento establecido en el art. 16.1 b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

b) El art. 64.4 de la Ley 3/2012 está amparado en la competencia exclusiva que el art. 149.1.5 d) EAC atribuye a la Generalitat en materia de intervención sobre la edificación y el uso del suelo, mientras que el art. 23.1 e) del Real Decreto Legislativo 8/2011, que el Abogado del Estado invoca como norma básica que determina la inconstitucionalidad mediata de la norma impugnada, es desposeído por la Abogada de la Generalitat del carácter materialmente básico.

Esta parte admite la evidente contradicción entre el precepto estatal y el autonómico impugnado, ya que, mientras que el art. 23.1 e) del Real Decreto Legislativo 8/2011 somete la primera ocupación a un acto expreso de conformidad, cuya falta de notificación tiene, según establece el apartado 2 del precepto, efectos negativos desestimatorios de la solicitud, el nuevo apartado 5 del art. 187 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, incorporado por el art. 64.4 de la Ley 3/2012, subordina la primera ocupación del edificio a una simple comunicación previa, que permite llevar a cabo desde el día de su presentación. No obstante tal reconocimiento, la Abogada de la Generalitat niega que semejante contradicción suponga la inconstitucionalidad mediata del precepto impugnado, al afirmar que es el art. 23.1 e) y 2 del Real Decreto Legislativo 8/2011, el que incurre en exceso competencial, habiendo invadido la competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo, así como la relativa a la determinación de las peculiaridades procedimentales requeridas por el derecho sustantivo propio que le atribuye el art. 159.1 c) EAC, tal como en su día puso de manifiesto el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1886-2012, interpuesto contra diversos preceptos del citado Real Decreto Ley 8/2011, entre ellos su artículo 23.

La Abogada de la Generalitat descarta que el art. 23.1 e) y 2 del Real Decreto Legislativo 8/2011 tenga cobertura ni en el apartado 1, ni en el apartado 18 del art. 149.1 CE. Por lo que hace al primer precepto, trae a colación el fundamento jurídico 34 a) de la STC 61/1997 y descarta que la exigencia contenida en el art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011 quede amparada en la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.1 CE, al carecer el acto expreso de conformidad, recogido en el citado artículo 23, de carácter constitutivo y ser un mero acto declarativo de un derecho preexistente, destinado a ejercer el control administrativo de la actividad de edificación. Incluso aunque no se admitiera la interpretación que diferencia entre actos constitutivos y actos declarativos de derechos preexistentes, el art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011, seguiría sin hallar cobertura en el art. 149.1.1 CE, puesto que, según la STC 61/1997,

FJ 34 a), dicho título competencial únicamente ampararía la sujeción a intervención administrativa de los actos de edificación, dada su conexión con el derecho de propiedad y la materialización del aprovechamiento urbanístico, pero no habilitaría el sometimiento a licencia de los restantes usos del suelo, como es el caso de la licencia de primera ocupación de los edificios.

La Abogada de la Generalitat también descarta el encaje del art. 23.1 e) y 2 del Real Decreto Legislativo 8/2011 en el art. 149.1.18 CE. Por un lado y, en lo que hace al régimen jurídico de las Administraciones públicas previsto en el citado apartado 18, la sujeción de la primera ocupación de los edificios a un acto expreso de conformidad, cuya falta de notificación en plazo permite entender desestimada la solicitud por silencio, no establece ningún régimen jurídico unitario de las Administraciones públicas, sino que incorpora una medida de intervención administrativa destinada a incrementar la seguridad jurídica en el mercado inmobiliario, impidiendo el otorgamiento de facultades urbanísticas relevantes mediante la técnica del silencio positivo, medida que se incluye dentro del urbanismo objetivo, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña ex art. 159.1 c) EAC. Por otro lado, la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común no habilita al Estado para regular todos los aspectos procedimentales (con cita del fundamento jurídico 3 de la STC 50/1999), ni supone una reserva en exclusiva al Estado para que regule todos los procedimientos administrativos especiales aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae* (con cita de la STC 227/1988, FJ 32). El art. 23.1.e) del Real Decreto Legislativo 8/2011, no tiene la condición de regla de procedimiento sino que constituye una técnica de intervención administrativa dirigida, en este caso, a la protección de la legalidad urbanística, cuyo establecimiento corresponde al legislador titular de la competencia substantiva y, por tanto, al legislador urbanístico autonómico, tal como establece el art. 149.5 d) EAC. En cuanto a la determinación del sentido negativo del silencio, se trata de una prescripción que tampoco tiene cobijo en la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, porque no establece una norma general sobre el régimen jurídico del silencio administrativo, sino una excepción a la regla general del silencio positivo en los procedimientos iniciados a instancia de parte que contiene el art. 43 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), precepto que, junto con el art. 44 LPC, agotaría, según la Generalitat, la regulación general y común del silencio administrativo.

Si bien los argumentos anteriores bastarían para predicar la constitucionalidad del art. 64.4 de la Ley 3/2012, la representación procesal del Gobierno autonómico añade que el legislador estatal ha impuesto en el art. 43.1 LPC una condición para invertir la regla general del silencio positivo que no ha sido respetada por el art. 23.2 del Real Decreto Legislativo 8/2011, y que se refiere a la necesidad de motivar la concurrencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen la inversión de la regla, omisión que implica una vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenido en el art. 9.3 CE. Las razones expuestas avalarían la afirmación de la Abogada de la Generalitat de que el art. 23.1 e) y 2 del Real Decreto Legislativo 8/2011 no pueda esgrimirse como parámetro de constitucionalidad para sostener la inconstitucionalidad indirecta o mediata del art. 64.4 de la Ley 3/2012.

c) Por último el apartado 7 de la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012, se ampara, a juicio de la Abogada de la Generalitat, en las competencias autonómicas exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en la competencia compartida sobre protección del medio ambiente. Se estima que la norma impugnada no tiene por objeto, frente a lo referido por el Abogado del Estado en su escrito de demanda, el control de las actuaciones que se desarrollan en el dominio público marítimo-terrestre, sino que el régimen de comunicación previa que establece se dirige a determinadas actuaciones menores que se pretendan realizar en los terrenos privados colindantes al dominio público marítimo-terrestre, comprendidos en la zona de servidumbre de protección, cuya regulación estatal se contiene en los arts. 25 y 26 LC. En otros términos, la Abogada de la Generalitat afirma que la interpretación del precepto controvertido hecha por el Abogado del Estado es errónea al basarse en una errata tipográfica que apareció en la

publicación en el «BOE» de la primera versión en castellano de la ley («BOE» núm. 60, de 10 de marzo de 2012), posteriormente corregida («BOE» núm. 283, de 24 de noviembre de 2012), insistiendo en el hecho de que la disposición impugnada no se aplica al dominio público marítimo terrestre, sino a la servidumbre de protección, razón por la cual los preceptos invocados por el Abogado del Estado como parámetro de constitucionalidad mediata (arts. 31, 32, 51.1, 53.1 de la Ley 22/1988, de costas) no serían aplicables, de modo que los argumentos aducidos por el Abogado del Estado en base a los referidos preceptos no satisfarían la carga que incumbe a la parte demandante de exponer los motivos en que se fundamenta su impugnación. Tal argumentación lleva a la Abogada de la Generalitat a afirmar que el apartado 7 de la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012 debería quedar fuera de la controversia (con cita de las SSTC 11/1981, de 8 de abril FJ 3; 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 104/2000 de 13 de abril, FJ 5, y 13/2007 de 18 de enero FJ 1).

Sin perjuicio de lo dicho, esta parte desarrolla una serie de argumentos en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada, afirmando que la misma tiene cobertura en las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 149.1 y 5 EAC) y en materia de desarrollo legislativo de la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente (art. 144 EAC), respetando las limitaciones derivadas de las competencias estatales recogidas en los arts. 149.1.1 CE y 149.1.23 CE, en la interpretación que a los mismos da la STC 149/1991, al referirse al alcance de los arts. 25 y 26 de la Ley 22/1988, de costas. Afirma la Abogada de la Generalitat que la disposición adicional sexta, apartado 7, de la Ley 3/2012 no autoriza el inicio de la actividad de que se trate con la mera presentación de la comunicación previa, sino que impone un plazo de dos meses para que la autoridad competente en la materia se oponga a su realización si resulta disconforme con el régimen de usos que rige en la zona de servidumbre de protección del dominio público, transcurridos los cuales sin que se notifique al interesado una resolución motivada de disconformidad, éste queda autorizado para llevarla a cabo. Esta regulación pondría de relieve, a juicio de esta parte, que bajo la denominación de comunicación previa, lo que en realidad establece la norma impugnada es una modalidad singular de intervención administrativa, análoga a la licencia o autorización, en la que la exigencia de resolución expresa se sustituye por una facultad de veto que, si la autoridad competente no ejerce dentro del plazo de dos meses, presupone el otorgamiento de la autorización por silencio administrativo. Insiste la Generalitat en que la norma autonómica se limita a establecer la técnica de intervención administrativa que considera más idónea para controlar que los usos que se desarrollen en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre se ajusten a las limitaciones que, por razones de protección medioambiental, se establecen en el art. 25 LC y que dicha regulación se ampara en lo previsto en los arts. 149.1 y 5 EAC y 144 EAC. Esta parte concluye su argumentación afirmando que las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre se inscriben en las materias de protección del medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo [STC 149/1991, FJ 1 D)], y que las Comunidades Autónomas poseen competencias de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente (STC 102/1995, FJ 8), lo que habilita a la Generalitat, en desarrollo de la normativa estatal básica, a establecer que las actuaciones menores sobre implantaciones establecidas legalmente en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre se sujeten a un régimen singular de intervención administrativa, consistente en la previa comunicación y en el establecimiento de un plazo de dos meses, transcurridos los cuales sin que la autoridad de costas competente manifieste su disconformidad con el régimen legal de usos, el interesado pueda entender concedida la autorización por silencio administrativo.

d) Adicionalmente, mediante otrosí, la representación procesal de la Generalitat de Cataluña solicita el levantamiento anticipado de la suspensión de los preceptos impugnados antes del transcurso del plazo de cinco meses establecido en el art. 161.2 CE.

6. El Parlamento de Cataluña, se personó en el procedimiento y presentó sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal, el día 8 de enero de 2013,

habiendo interesado la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, así como el levantamiento anticipado de la suspensión de los artículos impugnados.

Esta parte introduce sus alegaciones, contrarias a las que expone el Abogado del Estado en el escrito de demanda, recordando que la Ley 3/2012 se limita a modificar aspectos puntuales de la regulación integral del urbanismo establecida anteriormente, lo que significa que se inscribe plenamente dentro de la materia que aparece descrita en el art. 149.5 EAC, tratándose, pues, de una norma que se ha producido dentro del marco competencial correspondiente, de la misma manera que la Ley modificada. Ello no significa que el Estado carezca de competencias que puedan incidir sobre el sector material del urbanismo, ni permite impedir al mismo el ejercicio de sus competencias sectoriales, también exclusivas, con proyección territorial, contándose entre esas competencias estatales con incidencia en el sector urbanístico, las recogidas en los apartados, 8, 13, 18 y 23 del art. 149.1 CE (con cita de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio, y 178/2004, de 21 de octubre).

A partir de las consideraciones anteriores, la representación procesal del Parlamento defiende el ajuste constitucional de los preceptos impugnados con los siguientes argumentos.

a) El art. 59.1 de la Ley 3/2012 es compatible con la legislación básica estatal. Entiende el Parlamento de Cataluña que la discrepancia planteada por el Abogado del Estado se centra en los destinos a los que obligatoriamente deben sujetarse los patrimonios públicos del suelo, teniendo en cuenta lo que dispone el art. 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aunque en algún momento del recurso se alude también a la afectación de los recursos obtenidos a partir de los citados patrimonios, y considera que la contradicción no existe pues entiende que el art. 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y el art. 59 de la Ley 3/2012, no son plenamente coincidentes. Así, se afirma que el art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, determina una afectación obligatoria: «la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública», sin excluir otras posibles, pero no para todos los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo, sino sólo para una parte de los mismos: «los que integran necesariamente los patrimonios públicos del suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior». Por tanto, los bienes no incluidos en la categoría referida en el artículo 38.1, no se hallan afectos a la limitación de destino que se prescribe en esta norma. La limitación de destino se refiere a los bienes inmuebles incluidos en el suelo de cesión obligatoria y gratuita correspondiente al porcentaje de aprovechamiento que fije la legislación urbanística en cada caso, dentro de los procesos de transformación urbanística. Para los bienes «residuales», se pueden determinar otras finalidades, dentro de la amplitud de las generales a las que deben destinarse los patrimonios públicos del suelo, de acuerdo con el primer inciso del art. 38.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; señala la parte que, entre esas otras finalidades, cabe perfectamente la prescrita en el art. 59.1 de la Ley 3/2012, antes contenida en el art. 167.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, que nunca fue recurrido. Por tanto, considera el Parlamento que solo un grupo de bienes de los que forman parte los patrimonios públicos del suelo, aquellos de integración obligatoria en este tipo de patrimonio específico, están afectos a las finalidades determinadas por la legislación básica, pero los restantes bienes incluidos en dicho patrimonio [y contemplados, en el ordenamiento de Cataluña, en el capítulo II del título V de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012 y en el Decreto 305/2006, de 18 de julio, particularmente el art. 223.1 c), pueden afectarse a otras finalidades determinadas por la legislación urbanística, las cuales serán de carácter urbanístico y vinculadas a lo que disponga el planeamiento correspondiente. Que la legislación básica determine una finalidad concreta no excluye otras coherentes con la función del patrimonio público del suelo, como instrumento para la ejecución de las previsiones urbanísticas.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, el Parlamento de Cataluña también propone una lectura de la legislación básica estatal en lo relativo a la determinación de las finalidades a las que debe destinarse el patrimonio público del suelo, conciliable con la

norma autonómica. Así, se entiende que el art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, establece una finalidad específica a la que se hallan afectos los patrimonios públicos del suelo, pero esta no es la única posible, sino que el mismo precepto permite una ampliación a otras finalidades, cumpliéndose diversos requisitos: que se trate de usos de interés social, se prevea en la legislación urbanística y que sean fines urbanísticos o de protección o mejora de los espacios naturales o de bienes inmuebles del patrimonio cultural. En este marco, la previsión impugnada, esto es la posible afectación de bienes del patrimonio público del suelo a fin de «generar actividad económica en áreas deprimidas» no contradice, frente a lo que afirma la representación de la parte recurrente, las condiciones establecidas por el art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, porque se trata de un uso del suelo de interés social, se halla previsto en la legislación urbanística y constituye también una finalidad urbanística, pues el destino de este suelo se halla previsto y determinado por el planeamiento urbanístico, el cual no establece una ordenación en función de la titularidad del suelo, sino que se trata de un modelo de desarrollo urbanístico. Dicho de otra manera, no puede obviarse que el patrimonio público del suelo se inscribe en un marco urbanístico que le atribuye una calificación concreta en orden a conseguir unos objetivos urbanísticos mediante su puesta en práctica, de modo que el interés social y económico de la operación de transformación urbanística que pretende generar actividad económica en un área deprimida no excluye la finalidad urbanística, al contrario, la supone. El patrimonio público del suelo se constituye como un instrumento de carácter urbanístico, no económico, para llevar a cabo unas previsiones contenidas en el planeamiento, con el que guardan coherencia y del que no se pueden aislar.

En síntesis, considera esta parte que debe prevalecer una interpretación teleológica del art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, so pena de traspasar el ámbito material al que se refiere el art. 149.1.13 CE, y por tanto debe entenderse que el precepto básico pretende que la posible intervención pública en el mercado del suelo no tenga una finalidad especulativa, sino que se justifique en un criterio social y urbanístico, siendo exactamente esto lo que se prevé en el artículo 59 impugnado, por lo que resulta plenamente compatible con la legislación básica estatal. Acudiendo a la cita del fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997, la representación del Parlamento deduce que el art. 149.1.13 CE ampara una determinación genérica mediante legislación básica, pero no una concreción, en lo que se refiere al patrimonio público del suelo, so pena de vaciar de contenido la competencia autonómica sobre urbanismo, de modo que una interpretación del art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, como la que fundamenta el recurso, al excluir la posibilidad que establece el art. 59 de la Ley 3/2012, incurriría en una restricción concreta contraria a lo sostenido en la jurisprudencia constitucional.

b) El art. 64 de Ley 3/2012 se adecúa al reparto constitucional de competencias, puesto que la legislación básica de contraste propuesta por el Abogado del Estado (art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011) es la que excede los límites competenciales que corresponden al Estado en esta materia. El Letrado del Parlamento entiende, por un lado, que el art. 149.1.1 CE no ofrece cobertura al Estado para regular el «derecho a la primera ocupación de una edificación o una casa prefabricada o instalación similar», porque esto no se inscribe dentro del «contenido primario» de un derecho constitucional, que deba ser objeto de garantía. Aún en el caso de que la sujeción de tal derecho a intervención administrativa pudiera entenderse comprendida dentro del mencionado «contenido primario», el art. 149.1.1 CE no habilita para determinar qué modalidad deba adoptar la misma, o cuál deba ser el sentido de la falta de pronunciamiento de la Administración [con cita de las SSTC 61/1997, FJ 6 a) y FJ 8, y 133/2006, de 27 de abril, FJ 3].

Por otro lado, se descarta también que el art. 149.1.18 dé cobertura al art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011, al considerar que el mismo no encaja dentro de la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (con cita de las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, y 50/1999, de 6 de abril). Expone esta parte que la regulación del silencio administrativo, en términos generales, y sus efectos, o incluso la definición del régimen de comunicación previa,

corresponderán al Estado, pero no la determinación de los casos en que en un ámbito sectorial de la actividad administrativa, proceda un tipo de silencio u otro, o el modo de intervención administrativa concreta, cuando la regulación de dicha actividad se encuadre dentro de una competencia de titularidad autonómica. Por lo tanto, dado que la materia de urbanismo, que comprende la regulación de las modalidades de intervención administrativa, ex art. 149.5 d) EAC, corresponde a la Generalitat de Cataluña, el Estado no puede imponerle a ésta una regulación como la establecida en el art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011, invadiendo la competencia autonómica al determinar la técnica de intervención concreta en éste ámbito. Asimismo, descarta el Letrado del Parlamento de Cataluña que pueda servir de justificación al legislador estatal para regular con carácter básico las modalidades de intervención administrativa, respecto de los actos de primera ocupación o uso de edificación, la consideración como básica de la norma contenida en el artículo 8.1 b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que dispone la imposible adquisición por silencio administrativo de facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística, que determinan la nulidad de pleno derecho de estos actos, puesto que existen disposiciones autonómicas que reproducen lo establecido en aquel precepto (art. 5.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012 de Cataluña). Finalmente, esta representación considera oportuno añadir que el presunto carácter materialmente básico del art. 23.1 del Real Decreto Legislativo 8/2011 queda en entredicho, por lo que se refiere a su apartado e), relativo a las licencias de primera ocupación o utilización de edificios y casas, al resultar incongruente con otras regulaciones adoptadas por el Estado, particularmente con el art. 41 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

c) Por último, el Letrado del Parlamento inscribe la disposición adicional sexta, apartado 7 de la Ley 3/2012 dentro del ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña. Entiende esta parte que el precepto impugnado no se refiere al dominio público marítimo-terrestre, sino a una parte de los terrenos colindantes al mismo, que se hallan en las zonas de servidumbre de protección, que pueden ser de propiedad privada y sobre los que pueden existir edificaciones e instalaciones, de acuerdo con el art. 25.2 y 3 y la disposición transitoria tercera LC. Además, el precepto impugnado no regula los títulos habilitantes para la ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, por lo que no incurre en ninguna invasión competencial por este motivo, careciendo de sentido la invocación de los arts. 51 y 110 LC, dado que no resultan aplicables en el presente caso.

El Letrado del Parlamento afirma que, sin perjuicio de la competencia estatal para regular sobre la zona de la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, con amparo en el art. 149.1.1 y 23 CE [con cita de las SSTC 149/1991, FJ 18; y 7/2012, FJ 4)], la jurisprudencia constitucional admite también la posibilidad de una regulación autonómica fundamentada en la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, coexistente con la legislación estatal relativa a la zona de servidumbre de protección colindante con el dominio público (STC 149/1991, FJ 1). Asimismo, esta parte recuerda que la STC 102/1995, así como la STC 87/2012, admiten la competencia legislativa autonómica en materia de medio ambiente.

En el presente recurso, entiende el Letrado del Parlamento que no existe contradicción entre la norma estatal y la autonómica, porque el art. 26 LC determina que los «usos permitidos en la zona de servidumbre de protección estarán sujetos a autorización de la Administración del Estado», y la disposición adicional sexta, apartado 7 de la Ley 3/2012, establece que las actuaciones en la zona de servidumbre que no supongan el incremento de la superficie ocupada o de la volumetría existente, ni cambio del uso autorizado, se sujeten al régimen de comunicación previa. A su juicio, esta regulación supone que la autorización de usos (tanto nuevos, como si se trata de un cambio) continúa sometida al mismo sistema de intervención existente, definido en el art. 26 LC, mientras que la norma autonómica contempla unos supuestos a los que no se refiere la norma estatal, las obras, aunque se utilice el término más genérico de «actuaciones», que cumplan determinados requisitos negativos; para las mismas dispone un determinado régimen de intervención administrativa que se basa en su competencia sobre urbanismo y ordenación territorial.

d) Mediante otrosí digo, el Parlamento de Cataluña solicitó también el levantamiento anticipado de la suspensión por lo que respecta al artículo 59 impugnado.

7. El Pleno del Tribunal, por providencia de 9 de enero de 2013, acordó dar traslado al Abogado del Estado de los escritos presentados en fechas 4 y 8 de enero de 2013, por la Abogada de la Generalitat de Cataluña y por el Letrado del Parlamento de Cataluña, respectivamente, en los que se interesaba el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del presente recurso, concediéndole un plazo de cinco días para que expusiera lo que estimara procedente al respecto. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 18 de enero de 2013, en el que interesó el mantenimiento de la suspensión de los arts. 59, 64.4 y el apartado séptimo de la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

Mediante ATC 80/2013, de 9 de abril de 2013, el Pleno acordó levantar la suspensión del apartado 7 de la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, así como la nueva redacción dada al artículo 167 de este texto refundido por el art. 59 de la misma Ley 3/2012, salvo en el inciso de su apartado 1 «para generar actividad económica en áreas deprimidas», cuya suspensión se mantiene. Asimismo, acordó mantener la suspensión del nuevo apartado 5 del art. 187 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012 introducido por el apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero.

8. Por escrito registrado en la sede de este Tribunal el 17 de julio de 2013, la Abogada de la Generalitat de Cataluña solicitó el levantamiento de la suspensión del apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, señalando al respecto que, con posterioridad al ATC 80/2013, de 9 de abril, se aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que altera el marco normativo tomado en consideración por este Tribunal Constitucional para mantener la suspensión cautelar del referido precepto. Por providencia de 22 de julio de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó dar traslado al Abogado del Estado y a la representación legal del Parlamento de Cataluña del escrito presentado por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, concediéndoles un plazo de cinco días para presentar alegaciones. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 30 de julio de 2013, se mostró conforme al levantamiento solicitado y en el mismo sentido se pronunció el Letrado del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de agosto de 2013. El Pleno del Tribunal Constitucional, en virtud de ATC 266/2013, de 19 de noviembre, acordó levantar la suspensión del nuevo apartado 5 del art. 187 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, introducido por el apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero.

9. Por medio de escrito registrado en fecha 2 de agosto de 2013, el Letrado del Parlamento de Cataluña, dando cumplimiento al acuerdo adoptado por la Mesa el día 31 de julio anterior, formuló la recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, entre otros, en el presente proceso constitucional. El Pleno del Tribunal, por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, inadmitió a trámite la recusación formulada.

10. Por providencia de 2 de febrero de 2016, se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad planteado por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, tiene por objeto los arts. 59, 64.4 y apartado séptimo de la disposición adicional sexta, apartado 7 de la Ley del Parlamento de

Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

Al artículo 59 se le reprocha que permita que los bienes que integran el patrimonio público del suelo puedan destinarse a la generación de actividad económica en áreas deprimidas, destino no incluido entre las finalidades previstas en los arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que se invocan como legislación básica dictada al amparo del art. 149.1 apartados 1 y 13 CE. La impugnación del artículo 64.4 se basa en la contradicción con la normativa básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18 CE, contenida en el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011. Se entiende que el régimen de comunicación previa al ayuntamiento, en el caso de licencias de primera ocupación, contradice lo previsto en el citado artículo 23, que establece la necesidad de un acto expreso de conformidad, aprobación o autorización (con régimen de silencio negativo) para la primera utilización y ocupación de los edificios y construcciones. Por último, el Abogado del Estado considera que la disposición adicional sexta, apartado 7, vulnera la titularidad estatal de dominio público marítimo-terrestre y lo dispuesto en la Ley de costas, al determinar que, en la zona de la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, se pueden realizar determinadas obras, en instalaciones ya autorizadas, bajo un régimen de comunicación sujeta a veto administrativo en el plazo de dos meses, difiriendo este sistema del previsto con carácter general en la Ley 22/1988 de costas.

La Abogada de la Generalitat niega el carácter materialmente básico de los arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, así como del art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011, oponiéndose de este modo a la existencia de inconstitucionalidad mediata respecto de los impugnados arts. 59 y 64.4 de la Ley de Cataluña 3/2012, mientras que, en lo relativo al apartado 7 de la disposición adicional sexta, considera que su redacción está amparada en las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en la competencia compartida sobre protección del medio ambiente, negando la competencia estatal en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre a que alude la Abogacía del Estado, por tratarse de una regulación relativa a la servidumbre de protección del dominio público y no al dominio público marítimo terrestre en sentido estricto. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Cataluña considera que no existe la contradicción denunciada entre el art. 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008 y el art. 59 de la Ley 3/2012, al no ser ambos plenamente coincidentes; añade que el art. 64 de la Ley 3/2012 se adecúa al reparto constitucional de competencias, puesto que es el art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011 la norma que excede los límites competenciales que corresponden al Estado en esta materia; y que la disposición adicional sexta, apartado 7, no se refiere al dominio público marítimo terrestre sino a la zona de servidumbre de protección, en la que la Comunidad autónoma puede ejercer sus competencias en materia de urbanismo y medio ambiente en los términos contenidos en la disposición impugnada.

2. Por razones metodológicas, antes de proceder al examen de los diferentes motivos de impugnación que se recogen en el recurso del Abogado del Estado, debemos analizar, como cuestión previa y para su desestimación *a limine*, la que hace referencia a la invocada inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta, apartado 7 de la Ley 3/2012, citada por aquél en su demanda de inconstitucionalidad, por los argumentos que, a continuación, se exponen.

Tal y como se detalla en los antecedentes, el Abogado del Estado sostiene que esta disposición actúa sobre el dominio público marítimo-terrestre y desarrolla sus argumentos en relación con la vulneración, por parte de la norma impugnada, de las competencias estatales en este ámbito. Frente a ello, las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña sostienen que tal lectura es producto de un error de transcripción al castellano de la versión en catalán de la norma autonómica, error superado con una corrección publicada posteriormente en el «BOE».

En efecto, mientras que la primera versión del texto impugnado («BOE» núm. 60, del 12 de marzo de 2012) recogía lo siguiente:

«Corresponde al departamento competente en materia de costas autorizar nuevas actuaciones con relación a las obras, las instalaciones y las actividades implantadas legalmente en la zona de servidumbre de protección o del dominio público marítimo-terrestre.»

La versión corregida («BOE» núm. 283, de 24 de noviembre de 2012) dice:

«Corresponde al departamento competente en materia de costas autorizar nuevas actuaciones con relación a las obras, las instalaciones y las actividades implantadas legalmente en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.»

Por tanto, y así se puede deducir también de nuestro pronunciamiento en el ATC 80/2013, de 9 de abril, relativo al mantenimiento de la suspensión de este precepto, la norma autonómica de referencia regula el régimen de utilización de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre y no la utilización del demanio en sí mismo considerado.

El Abogado del Estado impugna la norma autonómica entendiendo que la misma se proyecta sobre el dominio público marítimo terrestre y toda la argumentación desarrollada en el recurso tiene que ver con la exclusividad de la competencia estatal para actuar sobre esta zona, sin incluir referencia ni alegato alguno relacionado con las competencias estatales sobre la servidumbre de protección, o con la colisión de las competencias estatales y autonómicas cuando ambas actúan, simultáneamente, sobre la zona de la servidumbre de protección. Dicho de otro modo, y aceptando en este punto la alegación de la Generalitat, de la lectura de los términos en que está formulada la impugnación se deduce que la misma se dirige, con carácter exclusivo, a una mención del precepto que, tras la corrección de errores, se refiere a una redacción anterior que no se corresponde con la que fue aprobada en sede parlamentaria. Tal circunstancia determina que la omisión de cualquier alegación en relación con el precepto, tal y como está efectivamente redactado y publicado en el «BOE», impide a este Tribunal que pueda entrar a pronunciarse sobre la impugnación contenida en el recurso, pues toda la carga alegatoria del recurrente se ha encaminado a interesar la inconstitucionalidad del contenido de un precepto legal que, en el caso de autos, incluía una redacción transcrita erróneamente al castellano y publicada inicialmente en el «BOE» de ese mismo modo; este error de transcripción determinó, también, el sentido equivocado de la tesis impugnatoria, que no advirtió el contenido de la redacción corregida, publicada en el diario oficial del Estado seis días antes de la presentación del recurso ante este Tribunal.

Por todo ello, procede desestimar el recurso en relación con la disposición adicional sexta, apartado 7 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012 impugnada.

3. Pasando ya al análisis de los vicios de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado atribuye a los arts. 59 y 64.4 restantes de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, hay que señalar que, caso de ser apreciados, determinarían la existencia de un supuesto de inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, así calificado de forma reiterada por nuestra jurisprudencia en distintos pronunciamientos (por todos, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 1; 87/2009, de 20 de abril, FJ 2; 162/2009, de 29 de junio, FJ 2, y 246/2012, de 20 de diciembre, FJ 8). La razón es que a tales preceptos se les atribuye la infracción de distintas normas estatales básicas, contradicción que, de verificarse, determinaría la contravención del orden constitucional de distribución de competencias por parte de la normativa autonómica. Por tanto, este recurso de inconstitucionalidad plantea una controversia con alcance competencial, que exige llevar a cabo un encuadramiento de las cuestiones controvertidas, en la medida en que, cada uno de los dos preceptos que restan por enjuiciar, si bien responden ambos al ejercicio de la misma competencia autonómica de carácter exclusivo, esto es la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (y en ese

sentido, reafirmando la exclusividad de la competencia, se pronuncia la reciente STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 4), se corresponden, en cambio, con distintos títulos competenciales del Estado, que pueden coexistir con aquella, habiendo reconocido ya este Tribunal que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística» (STC 61/1997, FJ 6).

No obstante, como presupuesto para la determinación de la concurrencia de esta inconstitucionalidad mediata, este Tribunal debe verificar antes si las normas básicas invocadas como parámetro de constitucionalidad siguen estando en vigor en los términos que sirvieron al recurrente para formular la demanda, lo que haremos en los siguientes fundamentos jurídicos, en función de las que fueron ofrecidas por el Abogado del Estado en su recurso, no sin antes advertir que la normativa estatal de referencia ha sufrido importantes modificaciones que han incidido notablemente en el análisis y resolución de este proceso de inconstitucionalidad.

Así pues, teniendo presente la existencia de un marco normativo de referencia totalmente nuevo, tal y como se expondrá en detalle, es preciso invocar nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial como el que ahora nos ocupa, a pesar de adoptar la forma de recurso de inconstitucionalidad. Esta doctrina exige que el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial deba hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad y con las demás normas que operan como parámetro de enjuiciamiento, que estén vigentes en el momento de dictar sentencia [por todas SSTC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2; 5/2012, de 17 de enero, FJ 3, y 148/2012, de 5 de julio, FJ 2, y doctrina en ellas citada].

4. Se impugna el art. 59 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, al que el Abogado del Estado imputa una eventual contravención con los arts. 38 y 39, particularmente con el apartado 1 de este último, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el texto refundido de la Ley de suelo.

Pues bien, el mencionado art. 39.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, fue inicialmente modificado por la disposición final duodécima apartado 15 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; posteriormente, el Real Decreto Legislativo 2/2008 en su conjunto, ha sido derogado por el también 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 (disposición derogatoria única). Los arts. 38 y 39 del derogado del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ahora se corresponden, respectivamente, con los arts. 51 y 52 del precitado Real Decreto Legislativo 7/2015, en vigor al tiempo de dictarse esta Sentencia.

Por su relevancia para la resolución de este proceso, hay que señalar, igualmente, que la redacción del art. 51 del precitado Real Decreto Legislativo 7/2015, viene a disponer que los patrimonios públicos del suelo, que son integrados por los bienes, recursos y derechos que se entreguen a la Administración competente en aplicación del art. 18.1 b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre o de otras disposiciones normativas, podrán ser destinados a los usos que prevé el art. 52.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, que establece que «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 18.2 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». Por tanto, este último precepto y apartado incluye una relación de finalidades que son las

que deben traerse a esta sentencia como parámetro de constitucionalidad mediata del art. 59 de la Ley catalana 3/2012.

Por otro lado, además de referirse a los usos a los que podrá ser destinado el patrimonio público de suelo, el precitado art. 52.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 establece criterios sobre el destino de aquel patrimonio a los usos previstos. Así, el precepto establece que deberá hacerse «de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística» y que, cuando se trate de destinar tal patrimonio a un fin de carácter socio-económico, lo habrá de ser «para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana».

Así pues, entrando ya en el análisis de la primera de las cuestiones de fondo del conflicto competencial suscitado, hay que destacar que el art. 167 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, en la redacción que le da el art. 59 de la Ley de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, establece lo siguiente:

«Artículo 167. Cesión gratuita y enajenación onerosa por un precio inferior.

1. Las Administraciones públicas o las entidades urbanísticas especiales que gestionan el respectivo patrimonio público de suelo y de vivienda pueden ceder gratuitamente los bienes que están integrados en el mismo, o enajenarlos por un precio inferior al de su valoración, a favor de otras Administraciones o entidades públicas, o de entidades privadas sin ánimo de lucro, para atender necesidades de vivienda de carácter social o de equipamiento comunitario, para generar actividad económica en áreas deprimidas o para formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable.

2. El órgano competente para acordar la cesión gratuita de los bienes, o la enajenación por un precio inferior al de su valoración, debe concretar en la correspondiente resolución el destino que la justifica, al cual queda vinculado el bien cedido o enajenado, y el plazo para hacerla efectiva. Si el adquirente incumple este plazo o, posteriormente, no destina el bien a la finalidad o el uso vinculados, o no se cumplen las cargas o condiciones impuestas, queda resuelta la cesión o la enajenación y el bien revierte a la administración o la entidad transmisora.»

El Abogado del Estado reprocha al art. 59 de la Ley 3/2012, que permita que los bienes que integran el patrimonio público de suelo puedan cederse gratuitamente o enajenarse por un precio inferior al de su valoración, para fines distintos a los previstos en la legislación básica estatal. Más concretamente, le reprocha que permita que aquellos bienes puedan destinarse a la generación de actividad económica en áreas deprimidas, destino no incluido entre las finalidades previstas en la norma estatal vigente en el momento de interposición del recurso. Las alegaciones del recurso se dirigen únicamente a poner en cuestión uno de los fines a los que el precepto impugnado permite destinar el patrimonio público de suelo, por lo que en el presente proceso deberemos ceñirnos al examen de la tacha de inconstitucionalidad alegada.

Así, si bien esos fines eran unos en la redacción de los arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, vigente al momento de interponer el recurso y el conflicto se centraba en la previsión de la Ley autonómica que establece como finalidad posible la generación de «actividad económica en áreas deprimidas», ante el silencio de la Ley básica actualmente en vigor respecto de esta finalidad específica, hemos visto antes que el artículo 39 ha sido derogado y su contenido se corresponde con el que se encuentra ahora recogido en el art. 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, por lo que este Tribunal deberá, en primer término, pronunciarse sobre el alcance, formal y materialmente básico, de la disposición que sirve de referencia al control mediato de constitucionalidad de la norma impugnada, delimitando, para ello, el ámbito competencial que sustenta la acción normativa del Estado, y, en segundo lugar, comparar la redacción de ambos preceptos, estatal y autonómico, para verificar si la redacción del art. 59 de la Ley catalana 3/2012, encuentra encaje en las nuevas previsiones del art. 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015.

La redacción de este precepto y lo que le confiere su carácter formalmente básico, se ampara en la competencia estatal recogida en la disposición final segunda del Real

Decreto Legislativo 7/2015. Esta disposición determina que «los artículos 51 y 52, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas». Asimismo, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, en su fundamento jurídico 11, establece que el inciso inicial del artículo 38.1, el artículo 38.2 y el artículo 39 –que son los preceptos ahora sustituidos por los artículos 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015–, hallan su cobertura en la competencia básica del Estado para proceder a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE).

Desde el punto de vista material, la STC 141/2014, referencia obligada en este ámbito, también afirma el carácter básico de ambas disposiciones, arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, –que ahora han sido sustituidos por los arts. 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015 sin alterar, no obstante, la redacción que ya tenían aquellos cuando se dictó la STC 141/2014– y a ella nos remitimos enteramente para dar respuesta a las dudas que plantean la Generalitat y el Parlamento de Cataluña en relación con el exceso competencial en que habrían podido incurrir los artículos 38 y 39 –cuyo contenido ahora se encuentra recogido en los artículos 51 y 52–, y que ya fue objeto de análisis en aquel pronunciamiento.

Recuerda la STC 141/2014, en el fundamento jurídico 2, apartado c), trayendo al texto nuestra jurisprudencia previa, que «el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica», competencia para la ordenación general de la economía que «abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos». También apela a la necesidad de realizar «una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE, puesto que una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas», de lo que deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico». Por último, haciendo aquí referencia a la fundamental STC 61/1997, y a su referencial FJ 36, se reitera que los criterios anteriores resultan «también aplicables al sector de la vivienda y, en particular y dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y en especial, como factor generador de empleo», y «a la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general».

En lo que hace, concretamente, a los arts. 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el fundamento jurídico 11 de la STC 141/2014, reconoce que «el inciso inicial del art. 38.1 –“la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística”– encuentra cobertura, tal y como se deduce de nuestra STC 61/1997 (FJ 36), en la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. Esta regulación tiene como precedente el art. 276 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 entonces no impugnado, pero con el que tenía estrecha relación el art. 280.1 del texto refundido que, precisamente por esta conexión, se consideró constitucional en cuanto norma básica vinculada a la planificación de la actividad económica general. En cuanto al art. 38.2, el mismo debe declararse igualmente constitucional puesto que la regulación del destino de los bienes ya se calificó como una materia de competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. La regla que se establece en este apartado, que configura los patrimonios públicos de suelo como patrimonios separados y que impide que los ingresos que se obtengan mediante su enajenación o en concepto de sustitución de la entrega de suelo se destinen a otros fines que no sean la conservación, administración y ampliación de los mismos o a los usos

propios de su destino, constituye una regla de garantía o aseguramiento de la suerte de los bienes que integran el patrimonio público del suelo a los fines previstos en la legislación correspondiente (básica estatal y autonómica de desarrollo)». Y, por último, e invocando de nuevo nuestra STC 61/1997 (FJ 36), determina que «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)».

Por tanto, en aplicación de la doctrina, entonces referida a los arts. 38 y 39, pero plenamente trasladable a los arts. 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, las previsiones de tales preceptos quedan dentro de los márgenes de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, porque fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector económico concreto, como es el de la ordenación del suelo en relación con la concreta regulación del sector de la vivienda. Afirmado lo anterior, el análisis restante es el de la compatibilidad constitucional entre la normativa básica, conformada por los preceptos referidos, y la normativa autonómica de desarrollo, que se recoge en el art. 167.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012.

Llegados a este punto y comparada la dicción literal de las normas básicas y la norma autonómica, así como la identificación del problema competencial realizada por el recurrente, parece posible una lectura del precepto impugnado conforme a la vigente norma básica estatal.

Recordemos aquí que la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas ocupa un lugar destacado en nuestro juicio, siendo doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional que, en los procesos de control abstracto de constitucionalidad de las normas, que buscan ante todo depurar el ordenamiento de disposiciones incompatibles con la Constitución, «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 9, y doctrina allí citada).

Sabiendo que «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada» (por todas, SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11; y 32/2011, de 17 de marzo de 2011, FJ 9), parece fácil extraer esta del art. 167 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, que prevé la cesión gratuita o la enajenación por precio inferior al de su valoración de bienes integrantes del patrimonio público del suelo, para atender necesidades de vivienda de carácter social o de equipamiento comunitario, para generar actividad económica en áreas deprimidas o para formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable; y también parece fácil llegar a la conclusión de que, a diferencia de la norma estatal básica existente en el momento de interposición del recurso, que sólo preveía dos finalidades o destinos para esos patrimonios, la nueva redacción contenida en el art. 52.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015 amplía dicha previsión. Así, este precepto define actualmente que los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere el art. 18.1 b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, podrán ser destinados: a) a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a) del Real Decreto Legislativo 7/2015; y b) 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 bien urbanísticos, bien de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o bien de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

Por tanto, si el recurso del Abogado del Estado centraba de modo exclusivo su impugnación en el diferente destino que, a su juicio, la norma autonómica daba a los bienes o recursos del patrimonio público del suelo cuando aquella permitía orientarlos a la generación de «actividad económica en áreas deprimidas», el art. 52 del Real Decreto

Legislativo 7/2015 admite, en su redacción actual, que los bienes, recursos y derechos que integren el patrimonio público del suelo puedan ser destinados a usos de interés social, entre los que se incluyan las finalidades de carácter socioeconómico vinculadas a las necesidades puestas de manifiesto por el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana, por lo que se puede entender que, dentro de este elenco de usos de interés social ligados a la consecución de finalidades de carácter socioeconómico, bien puede incluirse la previsión autonómica de la generación de actividad económica en áreas deprimidas.

Ciertamente, la base estatal establece una serie de exigencias específicas adicionales cuando se trata de destinar patrimonio público de suelo a fines de carácter socioeconómico, pues ello sólo puede realizarse, ex art. 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 art. 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». Se debe, por tanto, subrayar que la previsión autonómica, que, sin ninguna otra especificidad, se limita a disponer, entre otros fines, el destino del patrimonio público de suelo a la generación de actividad económica en áreas deprimidas, solo podrá desplegarse cuando se cumplan el resto de las condiciones previstas en la normativa básica estatal.

5. Por último, hemos de enjuiciar la denunciada inconstitucionalidad del art. 64.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, que dio nueva redacción al art. 187.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012. A tal fin y como hemos indicado en los antecedentes, el recurso del Abogado del Estado alegó su contravención con el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

En relación con este precepto legal estatal, invocado como parámetro de constitucionalidad mediata del art. 64.4 de la Ley de Cataluña 3/2012, hay que señalar que fue dejado sin vigencia por la disposición derogatoria de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que, en su apartado 6, se refiere expresamente, entre otros, a este precepto; además, fue posteriormente declarado inconstitucional en la STC 29/2015, de 19 de febrero, por vulneración del art. 86.1 CE.

Más allá de la derogación expresa referida, se produce una modificación normativa que afecta a la cuestión aquí tratada. El contenido del art. 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, se corresponde ahora con el recogido en el art. 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, cuyo apartado 3 establece que «todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística». El apartado 4 del mismo precepto instituye, a grandes rasgos, que serán expresos los actos que autoricen movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta; la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; y la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público. No se prevé, por tanto, en la nueva regulación, la autorización expresa en supuestos de licencias de primera ocupación, habiendo quedado éstas fuera de la legislación básica que regula las autorizaciones.

Junto a ello, el apartado 5 del mismo art. 11 del Real Decreto Legislativo 7/2015, establece que «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».

Esta nueva regulación prescinde de la regla del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa en los supuestos de primera ocupación o utilización de las edificaciones que preveía el art. 23.1 e) del Real Decreto-ley 8/2011, lo que abre ahora la posibilidad de que sea la normativa de ordenación territorial y urbanística (la de la Comunidad Autónoma correspondiente) la que regule con discrecionalidad el régimen de control de los supuestos de primera ocupación o utilización de las edificaciones, admitiéndose, así, que dicha normativa disponga un régimen de comunicación previa o de declaración responsable para tales supuestos. No existe, por tanto, como desarrollaremos, una norma básica que sirva como parámetro de constitucionalidad mediata del art. 187.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, en la redacción dada por el art. 64.4 de la Ley 3/2012.

Una vez precisado el *ius superveniens* de la normativa estatal que ha sustituido a la que, en su momento, fue invocada por el recurso del Abogado del Estado para contraponerla a la del precepto autonómico impugnado, hemos de poner de relieve que el art. 187.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, introducido por el número 4 del artículo 64 de la Ley 3/2012, dice literalmente:

«Queda sujeto al régimen de comunicación previa al ayuntamiento, de acuerdo con el procedimiento que establece la legislación de régimen local, la primera utilización y ocupación de los edificios y construcciones. La comunicación ha de acompañarse de la certificación del facultativo director que acredite la fecha de finalización de las obras y de que estas se han efectuado de acuerdo con el proyecto aprobado o con las modificaciones posteriores y las condiciones impuestas, y que la edificación está en condiciones de ser utilizada.»

Pues bien, respecto de este precepto, hay que señalar, también, que el art. 187 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012 ha sido recientemente modificado en su integridad por el art. 22 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica («DOGC» núm. 6920, del 24 de julio), que ha entrado en vigor el día 13 de agosto siguiente. Los apartados 2 a 4 del citado precepto han introducido una nueva configuración del régimen de control administrativo de las diferentes actuaciones urbanísticas, de tal manera que el modificado art. 187 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, en redacción introducida por el apartado 2, dispone el régimen de los actos sujetos a licencia urbanística; el nuevo art. 187 *bis* de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, al que da contenido el apartado 3, dispone otro sistema bajo la rúbrica de los «actos sujetos a comunicación previa», que incluye en su letra b), el de los actos relativos a «la primera utilización y ocupación de los edificios»; y, por último, el también novedoso artículo 187 *ter*, en redacción introducida por el apartado 4, atiende a la regulación de los «actos no sujetos a intervención mediante licencia urbanística o comunicación previa».

Por tanto, como puede advertirse de lo expuesto, la modificación legal introducida, que es la vigente en la actualidad, ha establecido otra estructuración de los sistemas de control administrativo de las actuaciones urbanísticas, pero, en lo que ahora es de interés, no ha alterado el sistema de sujeción a comunicación previa de los actos relativos a la primera ocupación y utilización de los edificios.

Pero, comenzando ya el análisis de la impugnación formalizada por el Abogado del Estado, es preciso destacar que el art. 64.4 de la Ley 3/2012 se recurre por invasión de las competencias estatales ex art. 149.1.18 CE, al sustituir por un sistema de comunicación previa, la necesidad de acto expreso de conformidad, aprobación o autorización (con régimen de silencio negativo) que el art. 23.1 e) del Real Decreto Legislativo 8/2011 exigía para la primera utilización y ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas e instalaciones similares. Como ya hemos expuesto anteriormente, el parámetro de constitucionalidad mediata del precepto impugnado, el art. 23 del Real Decreto Legislativo 8/2011 que citaba el recurrente, ha sido derogado por el Real Decreto Legislativo 7/2015. El nuevo artículo 11.5 de esta norma legal alude únicamente a la posibilidad de que, cuando la normativa legal urbanística correspondiente (en este caso, la catalana) sujete la primera ocupación o utilización de edificaciones a «un régimen de comunicación previa» y no se cumplan los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, el precepto de referencia prevé las consecuencias derivadas de aquel incumplimiento, lo que permite concluir que la norma estatal contempla el sistema de comunicación previa como uno de los posibles en el control de este tipo de actuaciones urbanísticas, guardando, pues, plena sintonía con el que regula el art. 187.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, en la redacción proporcionada por el art. 64.4 de la Ley 3/2012 catalana.

A la vista de las modificaciones sobrevenidas que han sido introducidas en la normativa estatal, ha desaparecido el eventual conflicto que hubiera podido existir entre la norma autonómica de referencia y la norma estatal de contraste. En efecto, la vigente regulación contenida en la norma estatal modifica el anterior régimen de intervención de la primera ocupación y utilización de los edificios, que aparecía prevista en el art. 23.1 e) del Real Decreto-ley 8/2011 para la licencia de primera ocupación y que consistía en un sistema de autorización administrativa necesaria y correlativo silencio negativo (a este sistema se hacía referencia en el ATC 267/2013, de 19 de noviembre, FJ 4). A diferencia de lo establecido en aquella norma, la regulación actual permite, como se deriva fácilmente de la lectura del art. 11.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, que las Comunidades Autónomas puedan someter la actuación de primera ocupación a simple comunicación previa (así lo reconoce expresamente el ATC 266/2013, de 19 de noviembre, FJ 1), por lo que, no existiendo una norma estatal que imponga en el caso de la primera utilización y ocupación de los edificios y construcciones un concreto mecanismo de intervención administrativa, no existe en este ámbito precepto básico con el que contrastar el precepto en su día impugnado, por lo que no nos encontramos ya ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata.

Procede, pues, desestimar la impugnación del apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, que dio nueva redacción al art. 187.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012.

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 que el art. 59 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia.

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

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

Dada en Madrid, a cuatro de febrero de dos mil dieciséis.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Ricardo Enríquez Sancho.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.