|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 57/2014 |
| Fecha | de 25 de febrero de 2014 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 y don Enrique López y López. |
| Núm. de registro | 5608-2013 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 5608-2013 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Con fecha 2 de octubre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense, al que se acompaña, junto al testimonio de la pieza separada de ejecución 5-2006, dimanante de los procedimientos ordinarios núms. 85-2000 y 165-2000, acumulados, el Auto de 26 de septiembre de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los apartados 1, 2, 4, 5 y 7 de la disposición adicional sexta y contra la disposición adicional séptima, ambas de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por su posible vulneración del art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE.

2. Los antecedentes de la cuestión son los siguientes:

a) La Comisión Municipal de Gobierno del Ayuntamiento de Ourense, mediante acuerdo de 23 de diciembre de 1999, concedió licencia urbanística de ocupación para edificio sito en calle Arturo Pérez Serantes 1-1-3. Dicho acuerdo fue impugnado en vía contencioso-administrativa por dos interesados. El recurso fue desestimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense, de 7 de enero de 2002, que consideró, en síntesis, que la desviación entre la licencia de obra concedida y la obra ejecutada no tenía entidad suficiente a efectos de denegar la licencia de ocupación.

b) Interpuesto recurso de apelación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia lo estimó en Sentencia de 14 de julio de 2005, anulando el acuerdo municipal impugnado, al entender la Sala que existía una evidente falta de correspondencia entre el proyecto aprobado en su día y la obra realmente realizada, que hacía necesario un expediente de legalización para amparar lo realizado en disconformidad a la licencia en su día otorgada.

c) Instada la ejecución de la Sentencia firme por los recurrentes, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense, mediante Auto de 9 de marzo de 2007, acordó requerir al Concello de Ourense para que en el plazo de un mes diera efectivo cumplimiento al fallo, mediante la adopción de cuantas medidas considerara oportunas, dentro de las que le ofreciera la legalidad, a fin de evitar el uso vividero y comercial del edificio objeto de discusión.

d) Planteados sucesivos incidentes de inejecución por la comunidad de propietarios afectada y por el Ayuntamiento de Ourense, aduciendo imposibilidad legal y la declaración del edificio en situación de fuera de ordenación, fueron finalmente desestimados al no haberse concedido la autorización administrativa municipal constatando la compatibilidad de usos con los asignados por el planeamiento urbanístico y comprobando que el edificio reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles.

e) Solicitada por los ejecutantes la continuación de la ejecución de la Sentencia, la Letrada del Ayuntamiento de Orense se opuso a tal petición en escrito presentado el 27 de mayo de 2013, por haber presentado la comunidad de propietarios del edificio afectado una solicitud de legalización amparada en un informe técnico, que estaba siendo tramitada por el Servicio de licencias urbanísticas del Ayuntamiento, y porque la modificación de la normativa del plan general de ordenación urbana de 1986, aprobada en 2012, permite los usos vivideros bajo cubierta, como anejo inseparable a la parte inferior y con comunicación directa e independiente. De ser dictaminada aquella solicitud favorablemente por los servicios técnicos municipales, se procedería a conceder la autorización pertinente y se promovería un nuevo incidente de inejecución.

Asimismo, se opuso a la ejecución la comunidad de propietarios afectada, invocando la solicitud a que hacía referencia la Letrada del Ayuntamiento de Ourense, así como la previsión contenida en la disposición adicional sexta.1 de la ley 8/2012, de 29 de julio, de vivienda de Galicia, y aduciendo que el Ayuntamiento de Ourense no había iniciado de oficio la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial previsto en dicha norma para determinar el alcance de las indemnizaciones que, en su caso, procedieran, por lo que no cabía desalojar a los titulares de viviendas y locales comerciales del edificio litigioso.

f) Mediante providencia de 4 de julio de 2013, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense, al amparo de lo previsto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal por el plazo común de diez días acerca de la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de julio, de vivienda de Galicia, al considerar que dicho precepto podría vulnerar lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE, por falta de competencia de la Comunidad Autónoma para alterar la legislación básica sobre sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, así como para introducir una causa de suspensión en el procedimiento de ejecución judicial no prevista por la normativa procesal, cuya competencia es exclusiva del Estado (STC 92/2013, de 22 de abril).

g) La representación de uno de los ejecutantes se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad aduciendo la falta de relevancia de la disposición adicional sexta de la ley 8/2012, por entender que ninguna de las normas incluidas en sus apartados resultaba directamente aplicable al supuesto objeto del procedimiento de ejecución, ya que se refiere a un edificio construido al amparo de una licencia de obra válidamente otorgada y que nunca fue anulada, con lo cual no se cumple el supuesto de hecho previsto. En este caso se trataría exclusivamente de la anulación de la licencia de ocupación, título que ampara el uso de lo edificado, pero no de una resolución que conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido. Además, alegó que la disposición transitoria novena de la Ley 8/2012 no extiende la aplicación de la disposición adicional sexta a los procedimientos de ejecución iniciados, y en el presente caso el procedimiento se inició en el año 2006, dictándose en el año 2007 sendos Autos de ejecución que se encuentran en suspenso.

Asimismo se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad la representación de otra de las partes ejecutantes, alegando la existencia de cosa juzgada, el hecho de que los ocupantes de las viviendas las adquirieron y ocuparon a sabiendas y con pleno conocimiento de que estaban sin licencia de ocupación, por lo que no se cumplían los requisitos del art. 3 de la Ley 8/2012, y que la Ley protege únicamente a los adquirentes de viviendas con destino residencial pero no a los locales o bajos con destino a actividades de ocio o comerciales. Además, señaló que no existe relación de causalidad entre los daños y la actuación de la Administración, entendiendo, igualmente, que en la actuación de los supuestos perjudicados existe dolo y negligencia. Por todo ello, consideró que no hay excusa para seguir incumpliendo y retrasando la ejecución del fallo de la Sentencia, que se viene intentando desde 2005.

El Ministerio Fiscal, en escrito de 6 de agosto de 2013, manifestó su criterio conforme al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al entender que se cumplen los requisitos formales establecidos en el art. 35 LOTC, que la norma alegada por una de las partes del procedimiento es aplicable a la hora de ejecutar el fallo de la Sentencia, y que, aparentemente, la misma es contraria a lo establecido en la Constitución.

No formularon alegaciones las demás partes personadas en el procedimiento.

h) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense dictó Auto con fecha 26 de septiembre de 2013, por el que acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad frente a los apartados 1, 2, 4, 5 y 7 de la disposición adicional sexta y contra la disposición adicional séptima, ambas de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

3. El Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen.

Tras recoger los antecedentes del caso y reproducir las normas cuestionadas, la fundamentación del Auto comienza por hacer referencia al cumplimiento de los requisitos del art. 35 LOTC, señalando que la cuestión se plantea estando concluso el procedimiento, a falta tan sólo de dictar la resolución final del mismo, para justificar a continuación la relevancia de la norma legal a efectos de resolución del proceso a quo. En este sentido, señala que la decisión del proceso ejecutorio depende de la validez de dicha norma legal, razonando que el supuesto de hecho regulado en las disposiciones adicionales sexta y séptima de la ley 8/2012 se corresponde con el planteado en la pieza de ejecución: los usos residenciales y comerciales a los que se destina al edificio se amparaban en un “título anulado” por sentencia judicial firme. La mencionada Ley autonómica atribuye expresamente a los titulares de las viviendas y de las actividades comerciales amparadas en licencia urbanística anulada el derecho a residir en el inmueble o a mantener la actividad en tanto en cuanto no se tramite y concluya, al margen del proceso, un procedimiento administrativo para determinar si concurre o no responsabilidad patrimonial de la Administración. Y, en caso afirmativo, se exige el previo pago o consignación a disposición de la persona titular de la vivienda de la indemnización, teniendo derecho, mientras tanto, a residir en ella. La norma legal incide, por tanto, directamente en este proceso judicial, pues impide que, tal y como solicita la parte actora, se ordene sin más el desalojo de los ocupantes de las viviendas del edificio y el cese de las actividades de los locales de la planta baja. Argumenta también el Auto que se ha llevado a cabo el trámite de audiencia y que la cuestión de inconstitucionalidad no carece manifiestamente de fundamento, según la reciente STC 92/2013, de 22 de abril, en la que se declaró la nulidad de varios preceptos de la Ley de Cantabria 2/2011, de contenido muy similar al de las disposiciones aquí cuestionadas. En este sentido añade que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha acordado también plantear cuestión de inconstitucionalidad contra la misma disposición adicional sexta de la Ley 8/2012 por un reciente Auto de 4 de septiembre de 2013.

En cuanto al fondo del asunto, se afirma en el Auto que los apartados 1 y 7 de la disposición adicional sexta, referidos a usos residenciales o de vivienda, y lo preceptuado en el mismo sentido sobre actividades comerciales e industriales en la disposición adicional séptima, ambas de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, vulneran de manera directa y manifiesta lo preceptuado en el art. 149.1.6 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 117 y 118 de la misma Norma fundamental, ya que introducen una causa de suspensión de la ejecución judicial de las sentencias que lleva aparejado el desalojo de viviendas y la clausura de locales comerciales o industriales con autorización urbanística anulada, invadiendo la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal. En este sentido, se pone de relieve que así lo consideró el propio Tribunal Constitucional en la ya citada STC 92/2013, de 22 de abril.

Por otra parte, los apartados 2, 4 y 5 de la disposición adicional sexta, respecto del uso residencial o de vivienda, y lo regulado en el mismo sentido sobre las actividades comerciales o industriales en la disposición adicional séptima de la misma Ley gallega, al igual que los demás apartados citados anteriormente, resultan incompatibles con lo preceptuado en el art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 106.1 CE y con el art. 30 de la Ley básica estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, al invadir el ámbito competencial estatal sobre la regulación de las bases de la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en general, y de la derivada de la anulación de autorizaciones urbanísticas en particular. Afirma el Auto que la Ley gallega regula de manera innovativa cuestiones básicas que afectan a la esencia de la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, con invasión patente del título competencial estatal. Así, presuponen que la mera anulación judicial de una licencia urbanística constituye ya, por sí y sin mayores requisitos, un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, cuando hasta el momento se venía considerando que el daño efectivo se producía con el derribo de la edificación o clausura de la actividad. Inciden también las disposiciones cuestionadas en el régimen de prescripción de la acción para reclamar una indemnización por la responsabilidad de la Administración en estos supuestos, al determinar que el plazo prescriptivo se inicie en la fecha de firmeza de la Sentencia anulatoria de la licencia urbanística y no en la fecha en que se produzca el derribo efectivo de la vivienda o la clausura de la actividad. Asimismo, se amplían los sujetos legitimados para intervenir en el procedimiento de responsabilidad patrimonial y, finalmente, se condiciona el derecho a percibir la indemnización a la previa entrega de la edificación a la Administración, circunstancia que no es necesaria para que la Sentencia anulatoria de la licencia se ejecute completamente, si el titular del inmueble o actividad procede por sí mismo a restaurar la legalidad urbanística infringida, realizando la demolición o la clausura.

4. Por providencia de la Sección Tercera de este Tribunal, de fecha 19 de noviembre de 2013, se acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días alegara lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC).

5. El 16 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado interesando la inadmisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad por apreciar la existencia de deficiencias en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales.

Tras recoger los antecedentes de hecho de la cuestión planteada y el tenor literal de las disposiciones cuestionadas, el Fiscal General examina las condiciones procesales exigidas por el art. 35.2 LOTC, comenzando por el modo en que se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia, en relación con el cual, una vez expuesta la doctrina constitucional acerca de la importancia que reviste dicho trámite, manifiesta que la providencia que a tal efecto dictó el Juzgado cumplió satisfactoriamente con el requisito relativo a la identificación precisa tanto de los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como de las normas de la Constitución que se consideren vulneradas. No obstante, advierte que el Auto de 26 de septiembre de 2013 no sólo plantea la cuestión respecto de la disposición adicional sexta sino también en cuanto a la disposición adicional séptima de la misma Ley 8/2012, respecto de la cual no recabó el criterio de las partes mediante la referida providencia. Y, aunque tal incumplimiento determinaría, de ordinario, una omisión de suficiente entidad como para dar lugar a la inadmisión parcial de la cuestión de inconstitucionalidad, como quiera que dicha disposición adicional séptima se limita a extender el régimen previsto en la disposición adicional sexta a las edificaciones destinadas a actividades comerciales o industriales construidas al amparo de un título habilitante o de una autorización administrativa anulados en los ámbitos que les sean propios y recogidos en el planteamiento en curso, a juicio del Fiscal ha de entenderse que lo que las partes habrían podido informar respecto de la disposición adicional séptima sería prácticamente lo mismo que invocaron respecto de la sexta, con lo que la omisión no ha de dar lugar a la inadmisión parcial de la cuestión.

En cuanto al análisis de la relevancia de la disposición cuestionada, expone el Fiscal cuáles son las pautas que, según la reiterada doctrina constitucional, han de tenerse en cuenta en la apreciación de este presupuesto, para reflejar, a continuación, los datos fácticos relevantes del proceso a quo que han de ser objeto de consideración en el presente supuesto. Y a partir de éstos sostiene el Fiscal General del Estado que lo que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo tenía que resolver era si, como solicitaban las representaciones procesales de los demandantes, debía reanudarse la ejecución de la Sentencia de 14 de julio de 2005, o si, como solicitaban la representación procesal de la comunidad de propietarios afectada y la Letrada del Ayuntamiento de Ourense, debía continuar la paralización de dicha ejecución hasta que el órgano competente del Ayuntamiento dictara el oportuno acto administrativo por el que se estableciera que los usos de todo el edificio litigioso eran compatibles con los previstos por el planeamiento urbanístico de la zona en la que se ubicaba y que el mismo, además, cumplía con los requisitos técnicos de seguridad y salubridad. Y es evidente que para tomar esa decisión no era necesario aplicar ni la disposición adicional sexta ni la disposición adicional séptima de la Ley 8/2012. En efecto, si el Juzgado optara por entender que lo procedente era que continuara la paralización de la ejecución no sería necesario aplicar para ello las citadas disposiciones adicionales, irrelevantes a tales fines; sólo si el Juzgado optara por entender que lo procedente era continuar la ejecución, y si además la administración competente hubiera incoado el oportuno procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a lo establecido en el apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, podría plantearse si tal ejecución se hallaba o no condicionada por las disposiciones adicionales cuestionadas. Pero tal decisión aún no ha sido adoptada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, razón por la cual las disposiciones aquí cuestionadas no pueden entenderse aplicables.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los apartados 1, 2, 4, 5 y 7 de la disposición adicional sexta y con la disposición adicional séptima, ambas de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por su posible vulneración del art. 149.1.6 y 18 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 CE.

Las normas cuestionadas tienen el siguiente tenor:

“Disposición adicional sexta. Derecho a la vivienda y necesaria asunción por la Administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición e impedimento de usos

1. Los titulares de las viviendas construidas al amparo de un título anulado tienen derecho a residir en el inmueble mientras no se determine por la administración competente, a través del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, el alcance de la indemnización a que, en su caso, tengan derecho.

En estos supuestos será aplicable lo dispuesto en la legislación urbanística para las actuaciones de reposición de la legalidad urbanística en los casos de obras rematadas sin licencia y lo previsto en el presente artículo para garantizar la necesaria asunción por la Administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición.

2. A estos efectos, el acto administrativo o sentencia firme que determine la anulación del título y conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido, por no ser las obras legalizables por su incompatibilidad con el ordenamiento urbanístico, llevará consigo, como efecto legal necesario, la apertura de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

…

4. Todos los legitimados en el procedimiento de reposición de la legalidad urbanística, incluidas las administraciones que, en su caso, hubiesen solicitado la anulación, se considerarán igualmente legitimados en el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

5. En ningún caso corresponderá la indemnización si existe dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado.

En los casos de concurrencia de negligencia no grave del titular de la vivienda podrá reducirse el importe de la indemnización en la proporción correspondiente a su grado.

La indemnización que, en su caso, se determine podrá incluir los daños y perjuicios derivados de la demolición, pero su pago quedará condicionado al abandono de la vivienda y a su puesta a disposición de la administración obligada a materializar aquella.

…

7. Si la resolución del procedimiento determina la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración concedente del título y el derecho a una indemnización a la persona titular de la vivienda, la Administración deberá proceder a ejecutar la demolición del inmueble y a impedir definitivamente los usos a que diese lugar. Será requisito necesario el previo pago o consignación a disposición de la persona titular de la vivienda de la indemnización, y tendrá derecho, mientras tanto, a residir en ella.”

“Disposición Adicional Séptima. Derecho al ejercicio de actividad comercial o industrial y necesaria asunción por la Administración de sus responsabilidades económicas con carácter previo a la demolición y al impedimento de usos

El régimen previsto en la disposición adicional sexta de la presente ley será de aplicación a las edificaciones destinadas a actividades comerciales o industriales construidas al amparo de un título habilitante o de una autorización administrativa anulados en los ámbitos que les sean propios y recogidos en planeamientos en curso.”

Como ha quedado expuesto en los antecedentes el órgano judicial estima que los apartados 1 y 7 de la disposición adicional sexta, referidos a usos residenciales o de vivienda, y lo preceptuado en el mismo sentido sobre actividades comerciales e industriales en la disposición adicional séptima, ambas de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, vulneran de manera directa y manifiesta lo preceptuado en el art. 149.1.6 CE, en relación con los arts. 9.3, 24.1, 117 y 118 CE, ya que introducen una causa de suspensión de la ejecución judicial de las sentencias anulatorias de licencias urbanísticas, invadiendo la competencia estatal exclusiva en materia de legislación procesal. Por su parte, los apartados 2, 4 y 5 de la disposición adicional sexta, respecto del uso residencial o de vivienda, y la disposición adicional séptima, sobre las actividades comerciales o industriales, al igual que los demás apartados citados anteriormente, a juicio del órgano promotor de la cuestión, resultarían incompatibles con lo preceptuado en el art. 149.1.18 CE, en relación con el art. 106.1 CE y con el art. 30 de la Ley básica estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, al invadir el ámbito competencial estatal sobre la regulación de las bases de la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en general, y de la derivada de la anulación de autorizaciones urbanísticas en particular.

El Fiscal General del Estado, en el trámite previsto en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) se ha opuesto a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por incumplimiento de los requisitos procesales.

2. De acuerdo con lo previsto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar a limine las cuestiones de inconstitucionalidad, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. Pues bien, el análisis de la presente cuestión de inconstitucionalidad pone de manifiesto que en la misma concurre el primer motivo de inadmisión, dado que no satisface las exigencias que para su promoción se derivan de los arts. 163 CE y 35 a 37 LOTC. En este sentido, el Fiscal General del Estado ha solicitado la inadmisión por defectos procesales referidos, concretamente, a la relevancia de las disposiciones cuestionadas, que considera inexistente en el presente caso, aparte de descartar que deba otorgarse trascendencia a las deficiencias apreciadas en el trámite de audiencia.

3. Como se apunta en el escrito del Fiscal, la primera deficiencia que se advierte en la presente cuestión de inconstitucionalidad se refiere al trámite de audiencia a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, cuya importancia, como ha insistido reiteradamente este Tribunal, no puede minimizarse reduciéndolo a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que ésta se acuerde, debiendo versar las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal fundamentalmente sobre la vinculación entre la norma citada y apreciada por el órgano judicial como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso sometido a su resolución, así como sobre el juicio de conformidad entre la norma y la Constitución (por todas, STC 183/2013, de 23 de octubre, FJ 2).

Pues bien, en el supuesto analizado existe una divergencia entre la providencia que otorgó dicho trámite y el Auto de promoción de la cuestión, por cuanto la providencia de 4 de julio de 2013 plantea a las partes y al Ministerio Fiscal la posibilidad de promover la cuestión de inconstitucionalidad exclusivamente en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, mientras que el Auto de 26 de septiembre de 2013, por una parte, limita la cuestión a los apartados 1, 2, 4, 5 y 7 de la disposición adicional sexta, y, por otra, extiende la cuestión a la disposición adicional séptima. El primer aspecto no suscita problema alguno, pues la delimitación en la providencia del objeto de la cuestión en un sentido más amplio al que posteriormente se recoge en el Auto de planteamiento no impide la efectividad de la audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, que no se han visto privados de la oportunidad de pronunciarse sobre el precepto finalmente cuestionado (por todas, STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 2). Sin embargo, la extensión de la cuestión en el Auto de planteamiento a la disposición adicional séptima, que no había sido incluida en la providencia a través de la cual se llevó a cabo el trámite de audiencia, plantea un mayor problema, atendiendo a nuestra reiterada doctrina en esta materia.

En efecto, este Tribunal ha afirmado que “la providencia por la que se otorgue el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal ha de especificar los preceptos legales cuestionados y los preceptos constitucionales que se consideren vulnerados, o bien, a falta de una cita concreta de los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados, ha de identificar mínimamente la duda de constitucionalidad (indeterminación relativa) ante quienes han de ser oídos, para que sobre la misma puedan versar las alegaciones, exigiendo en todo caso tal indeterminación relativa que las partes hayan podido conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él. Finalmente es preciso que en el Auto de planteamiento de la cuestión no se introduzcan elementos nuevos que los sujetos interesados en el proceso no hayan podido previamente conocer ni, por ello, apreciar o impugnar su relevancia para el planteamiento de la cuestión, privándose así al órgano judicial de la opinión de aquéllos y no facilitándoles su reflexión sobre los mismos, pues ello es susceptible de desvirtuar el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC [por todas, SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4; 126/1997, de 3 de julio, FJ 4 a); 120/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; y 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 2; y AATC 152/2000, de 13 de junio, 65/2001, de 27 de marzo, 199/2001, de 4 de julio, 3/2003, de 14 de enero, 29/2003, de 28 de enero, 367/2003, de 13 de noviembre, 60/2005, de 2 de febrero, 56/2006, de 15 de febrero, 135/2006, de 4 de abril, 164/2006, de 9 de mayo, y 173/2006, de 6 de junio, entre otros muchos].” (STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6).

De acuerdo con lo expuesto, la discordancia existente entre la providencia de 4 de julio de 2013 y el Auto de planteamiento de la cuestión impediría adoptar un pronunciamiento sobre la disposición adicional séptima de la Ley 8/2012 e implicaría un pronunciamiento de inadmisión parcial de la misma. No obstante, como señala el Fiscal, la citada disposición adicional se limita a extender a las edificaciones destinadas a actividades comerciales o industriales el régimen previsto en la disposición adicional sexta, y aunque es cierto que ninguna de las partes hizo mención a ella expresamente, no lo es menos que la comunidad de propietarios del edificio afectado, que fue quien opuso la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012 ante la petición de ejecución de la Sentencia por la parte recurrente, introdujo este aspecto implícitamente en el debate, al invocar la aplicación de las previsiones de dicha Ley tanto respecto de las viviendas como en relación con los locales de negocio existentes en el edificio cuya licencia de primera ocupación fue anulada en su día, como fundamento impeditivo del desalojo de las viviendas y locales comerciales hasta que no se tramitara el expediente de responsabilidad patrimonial y se les indemnizara. Por consiguiente, hemos de entender que la disposición adicional séptima de la Ley 8/2012 y su eventual aplicación se encontraba presente en el procedimiento de ejecución y era conocido de las partes, que pudieron alegar sobre la misma, de forma que su inclusión en el Auto de planteamiento de la cuestión y no en la providencia que concedió el trámite de audiencia no impide la que pueda ser tenida como objeto válido de la cuestión, máxime cuando dicha disposición se limita a extender a las edificaciones destinadas a actividades comerciales o industriales el régimen establecido en la disposición adicional sexta para las viviendas, respecto de cuya constitucionalidad alegaron cuanto tuvieron por conveniente las partes y el Ministerio Fiscal.

4. Resuelta la problemática referida a la anterior deficiencia, hemos de pronunciarnos ahora sobre el otro aspecto a que se refiere el Fiscal, que niega relevancia a las disposiciones cuestionadas. el Auto de planteamiento realiza el juicio de relevancia del precepto cuestionado a los efectos de la decisión del proceso, señalando que en éste concurren los presupuestos de la norma, porque los usos a que se destina el edificio se amparaban en un título que ha sido anulado por Sentencia judicial firme, cuya ejecución se encuentra condicionada por la aplicación del procedimiento previsto en la propia disposición adicional sexta, en la medida en que, hasta que éste no se cumplimente, no podrá llevarse a puro y debido efecto el fallo recaído en aquella resolución judicial. El Fiscal General del Estado discrepa de esta apreciación, entendiendo que las únicas decisiones a adoptar por el Juzgado eran o mantener la paralización de la ejecución hasta que el Ayuntamiento de Ourense dictara el correspondiente acuerdo declarando que los usos del edificio eran compatibles con el planeamiento en vigor y que se cumplían los requisitos técnicos de seguridad y salubridad, o bien continuar la ejecución, y, en este último caso, sólo si la Administración competente hubiese iniciado un procedimiento de responsabilidad patrimonial en los términos del apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, podría plantearse si la ejecución se hallaba o no condicionada por la aplicación de las disposiciones sexta y séptima de dicha Ley.

No podemos coincidir, sin embargo, con el criterio del Fiscal, pues el Juez, después de haber oído a las partes, puede optar, ciertamente, por cualquiera de esas dos decisiones, pero si acuerda continuar a la ejecución, ello conlleva resolver que se impida el uso para vivienda y comercial del edificio con el consiguiente desalojo de las viviendas y locales del mismo. Pues bien, para que esa decisión se vea afectada por las repetidas disposiciones adicionales de la Ley 8/2012 no es necesario que se incoe previamente un procedimiento de responsabilidad patrimonial por el Ayuntamiento de Ourense en los términos del apartado 2 de la disposición adicional sexta, sino que, de acuerdo con el apartado 1 de la misma disposición, los titulares de las viviendas (y los de los locales, al amparo de la disposición adicional séptima) tienen derecho a seguir residiendo en el inmueble mientras que no se determine por la administración competente el alcance de la indemnización a que puedan tener derecho, y, aun después, hasta que no se produzca el pago o la consignación a favor del titular de la vivienda (apartado 7). Por tanto, el simple dato de la anulación de la licencia ya supondría, de acuerdo con las previsiones de las disposiciones adicionales sexta y séptima, que el Juzgado no pudiera ordenar y llevar a cabo el desalojo de las viviendas y locales hasta que no concluyera el procedimiento de responsabilidad patrimonial que se debiera tramitar conforme a aquéllas.

Ahora bien, ello no significa que las disposiciones cuestionadas sean efectivamente relevantes en el proceso a quo, esto es, que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo. Antes al contrario, si nos detenemos en la apreciación, por un lado, de los presupuestos de aplicación de la reiteradas disposiciones adicionales sexta y séptima, y, por otro, de los datos objetivos de la situación que se ventila en el proceso a quo, podemos llegar a la conclusión de que carecen de la relevancia que el órgano promotor de la cuestión pretende asignarles.

Los presupuestos de aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012 nos vienen determinados en sus apartados 1 y 2: i) Ha de tratarse de supuestos de viviendas construidas al amparo de un título que haya sido anulado. Es decir, ha de haber mediado una licencia de edificación otorgada por la Administración que haya permitido ejecutar la construcción, pero que haya sido posteriormente anulada por resolución administrativa o judicial, privando de sustento jurídico a la construcción ejecutada. ii) La anulación del título debe conllevar la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido, por no ser las obras legalizables debido a su incompatibilidad con el ordenamiento urbanístico. Es decir, que lo que ocasiona el daño y el consiguiente derecho a obtener la indemnización no es sólo el hecho de la anulación de la licencia, sino, más propiamente, la demolición de la vivienda como consecuencia de aquélla, pues podría darse el supuesto de que las obras realizadas al amparo de la licencia anulada fueran, sin embargo, legalizables, y, en ese caso, no entrarían en juego las previsiones de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012.

Concurriendo tales circunstancias, los titulares de las viviendas ostentan, como ya se señaló anteriormente, el derecho a residir en el inmueble mientras no se determine por la administración el alcance de la indemnización a que, en su caso, se pueda tener derecho. Y hasta que no se concluya dicho procedimiento, previo pago o consignación, en su caso, de la indemnización que procediera, no se podrá llevar a efecto la ejecución de la resolución anulatoria de la licencia, esto es, la demolición del inmueble construido al amparo del título anulado.

Ahora bien, el supuesto analizado en el procedimiento a quo difiere sustancialmente del regulado en la disposición cuestionada, no concurriendo, según se constata a simple vista, los presupuestos ya reseñados. El primero de ellos quiebra, ya que, en este caso, existió una licencia de edificación concedida en su día, absolutamente legal y no discutida, en virtud de la cual se produjo la edificación del inmueble objeto del procedimiento. Esto es, las viviendas de que se trata no fueron construidas en virtud de un título anulado, sino al amparo de un título válido, por lo que no concurre el primer presupuesto de aplicación de la disposición cuestionada. El problema se produjo posteriormente, en el momento de solicitar la licencia de primera ocupación, que habilita para destinar el edificio construido para el fin que le es propio, una vez comprobada la adecuación de lo construido a la licencia de edificación y el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad exigidas por el ordenamiento vigente. Ciertamente, dicha licencia fue concedida por el Ayuntamiento de Ourense, y posteriormente anulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, pero se trata de un título distinto al contemplado en la disposición cuestionada, tal y como se pone de relieve en el tratamiento diferenciado que otorga a una y otra actuaciones la legislación urbanística, como lo demuestran el art. 5 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, el art. 1, apartados 1 y 10, del Reglamento de disciplina urbanística, y, finalmente, el art. 194.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que señalan como actuaciones distintas, cada una de las cuales exige obtener la correspondiente licencia, la construcción de edificios y la primera ocupación de los mismos.

Además de lo anterior, tampoco concurre el segundo presupuesto de aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley gallega 8/2012, ya que la ejecución de la Sentencia firme que anuló la licencia de primera ocupación no determina la demolición del inmueble afectado, sino únicamente que el mismo no pueda ser destinado a los usos de vivienda y comercial que corresponderían a los distintos pisos y locales, tal y como determinó en su día el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense, de 9 de marzo de 2007.

Acaso podría entenderse que el órgano promotor de la cuestión ha querido efectuar una interpretación extensiva de los presupuestos de la disposición adicional cuestionada, para aplicarla analógicamente al asunto contemplado. Sin embargo, en el Auto de planteamiento, a la hora de efectuar el juicio de relevancia, no se justifica si ello es posible, atendido el límite que su aplicación implica para el ejercicio de la potestad jurisdiccional de Jueces y Tribunales establecida en el art. 117 CE, ni cuál sería el fundamento de esa interpretación extensiva. Y hay que recordar que el juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como “el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada” (por todos, AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3; y 21/2001, de 30 de enero, FJ 1), y que, “constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, por no versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos” (STC 201/2011, de 13 de diciembre, FJ 2, entre otras muchas).

En conclusión, la disposición adicional cuestionada no resultaría aplicable en el procedimiento a quo, y, por consiguiente, ha de entenderse que carece de relevancia a los efectos de la resolución que deba dictarse en el mismo, de manera que quiebra el presupuesto que permite plantear la cuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo con el art. 35.1 LOTC. Por tal razón, lo que el Juzgado promotor de la cuestión estaría planteando ante este Tribunal no es un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad (por todos, STC 6/2010, de 14 de abril, FJ 3). Como es doctrina reiterada de este Tribunal, no es posible convertir la cuestión de inconstitucionalidad en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso a quo, “lo que, cabalmente, no puede constituir nunca el objeto de un procedimiento constitucional de este tipo, ‘pues sin perjuicio de la existencia de un notorio interés público y general en la depuración del Ordenamiento jurídico y en la conformidad con la Constitución de las normas que lo integran, el constituyente ha configurado la cuestión de inconstitucionalidad en estrecha relación con el proceso judicial en el que la aplicación de la norma cuestionada sea necesaria, hasta el punto de que de su validez dependa el fallo que ha de recaer’.” (STC 147/2012, de 5 de julio, FJ 3, con cita de la STC 6/2010, FJ 2).

Por consiguiente, y de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, procede acordar la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por la falta de relevancia en el procedimiento a quo de las normas objeto de la misma.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil catorce.