|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 148/2011 |
| Fecha | de 7 de noviembre de 2011 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. |
| Núm. de registro | 5040-2000 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 5040-2000 |
| Fallo | Declarar la extinción, por pérdida sobrevenida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad 5040-2000, interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía, contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 22 de septiembre de 2000, la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de su Gobierno, plantea recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

La fundamentación del recurso, es resumidamente, la que a continuación se expone:

a) Como punto de partida se señala que el precepto recurrido vulnera los arts. 86.1, 137 y 149.1.18 CE, así como los arts. 13.4 y 8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd).

En cuanto a la infracción del art. 86.1 CE, esto es, a la existencia o no de la situación de “extraordinaria y urgente” necesidad que habilita para el uso del Decreto-ley, aunque se parta de una interpretación amplia de los presupuestos habilitantes (SSTC 29/1982 y 6/1983), no puede ignorarse el límite impuesto por aquel precepto constitucional que, según esas mismas Sentencias, impide el uso abusivo o arbitrario de dicho instrumento jurídico, siendo necesario que se manifieste con claridad que estamos ante situaciones imprevisibles o difíciles que exijan una rápida respuesta.

En este caso, basta con descender a la lectura de la exposición de motivos del decreto-ley impugnado para apreciar que no se da el presupuesto habilitante, pues no se traduce en respuestas inmediatas ni instantáneas, ni las mismas se dirigen a dar respuesta a situaciones imprevisibles o difíciles de la economía. En cuanto a lo primero, porque la adición del párrafo tercero del art. 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y variaciones no se ha previsto que sea de aplicación a los procedimientos en trámite. Y otro tanto ocurre con respecto a la modificación del art. 9, párrafo segundo, de la misma Ley 6/1998, que exige la modificación de los instrumentos de planeamiento, modificación que es de compleja tramitación. En cuanto a lo segundo, tampoco se pretende dar respuesta normativa a situaciones imprevisibles o difíciles de la economía, sino a otras de carácter perfectamente previsible, de acuerdo con la exposición de motivos del decreto-ley. Por tanto, no se explicita ni se razona la conexión entre la situación y las medidas de adoptar, según exige la doctrina constitucional (SSTC 29/1982, FJ 3; y 182/1997, FJ 3).

b) De otro lado, el art. 86 CE afirma que mediante el decreto-ley no puede afectarse al régimen de las Comunidades Autónomas (STC 29/1986), lo que efectivamente se produce en este caso, al posibilitarse que las Administraciones públicas que carecen de competencias en materia de urbanismo incidan en la transformación del suelo urbanizable.

c) En cuanto a la infracción del art. 149.1.13 y 18, títulos que se citan en la disposición final como cobertura del decreto-ley, se produce porque la intervención del Estado en materia de urbanismo sólo encuentra justificación ex art. 149.1.1 CE cuando se trate de fijar el régimen jurídico de la propiedad y la cuantía de las indemnizaciones expropiatorias (STC 61/1997), que determina también la conexión con el art. 149.1.18 CE, pero no es este el supuesto que no ocupa. Tampoco se produce en este caso la incidencia del art 149.1.13 CE, pues la exposición de motivos afirma que la norma pretende incrementar el suelo urbanizable disponible, para alcanzar una reducción de los precios de la vivienda, lo que manifiesta que los títulos más específicos son los de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de competencia autonómica, títulos que deben prevalecer sobre el título estatal.

Esta infracción competencial, con igual fundamentación, se predica tanto del apartado 1 como del apartado 2 del art. 1 y en cuanto al apartado 2 se impugnan, a su vez, sus dos apartados aunque uno de ellos no haya sufrido modificación alguna respecto a su anterior redacción.

d) En cuanto al apartado 3 del art. 1 del Real Decreto-ley, se considera que conculca el art. art. 13.4 y 8 EAAnd, en relación con los arts. 137, 140 y 149.1.18 CE, toda vez que la nueva redacción de los apartados 1 y 3 del art. 16 de la Ley 6/1998 que se introducen carece de título habilitante, ya que las actuaciones de planeamiento que han de preceder a la transformación de suelo urbanizable se inscribe en la materia de urbanismo. A ello se añade la vulneración de las competencias de los municipios, cuya potestad de dirección del desarrollo urbanístico resulta menoscabada en beneficio de los particulares. Las innovaciones procedimentales que se contienen en el nuevo apartado 3 del art. 16 de la Ley 6/1998 desconocen también que dicha regulación procedimental es instrumental respecto de la competencia sustantiva (STC 227/1988, FJ 32, entre otras), de lo que se deriva que la competencia estatal para establecer el procedimiento administrativo común no puede extenderse imponiendo especialidades en los procedimientos sectoriales.

Por todo lo expuesto, la representación procesal del Gobierno autonómico solicita del Tribunal que declare la inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000.

2. Mediante providencia del día 17 de octubre de 2000, el Pleno del Tribunal, Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones. También acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Con fecha 27 de octubre de 2000 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados mediante el cual se comunica al Tribunal el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

4. El día 31 de octubre de 2000 la Presidenta del Senado se dirige al Tribunal comunicándole que dicha Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 3 de noviembre de 2000, se persona en el procedimiento y formula las alegaciones que a continuación, resumidamente, se exponen:

Comienza el Abogado del Estado exponiendo el objeto y alcance del artículo impugnado. Recuerda, a estos efectos, que los tres apartados del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 dan nueva redacción o adicionan tres preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV): el 9.2, el 15 y el 16. En concreto, 1) el apartado 1 suprime el último inciso de la regla 2 del art. 9 LRSV, que especificaba que el planeamiento general podría clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento “considere inadecuados para un desarrollo urbano”, de modo que —a juicio del Abogado del Estado— mejora la coherencia interna de la LRSV al reducir la “libertad casi omnímoda” reconocida al planificador para clasificar suelo como “no urbanizable” en contra del carácter residual que, como novedad destacada en el seno de la LRSV, se vino a reconocer a tal clase de suelo; 2) con respecto al art. 15 LRSV, después de admitir que el sentido de su nuevo apartado 2 es dudoso, considera que es “más lógico y plausible” entender que cuando reconoce legitimación para promover la transformación del suelo urbanizable a las Administraciones públicas “sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo”, se está refiriendo, no a las Administraciones públicas propietarias de suelo —que estarían incluidas, como un propietario privado, en el, ahora, apartado 1—, sino a las Administraciones cuyas competencias y funciones les otorguen un interés en la transformación del suelo, y 3) finalmente, la novedad introducida en el art. 16 LRSV es doble. Consiste, de una parte, en la introducción de un nuevo inciso al apartado 1, en el sentido de añadir dos nuevos momentos a quo (proyecto de delimitación, planeamiento de iniciativa privada) a los ya preexistentes (planeamiento general que delimita ámbitos o “se hayan establecido las condiciones para su desarrollo”) en punto a la delimitación del alcance del derecho a la transformación del suelo urbanizable. Según el Abogado del Estado, de este modo se dota de mayor efectividad al derecho a la transformación del suelo urbanizable, pero, “como es evidente, la nueva redacción del art. 16.1 LRSV sólo facilita la presentación de instrumentos de planeamiento o delimitación elaborados por la iniciativa privada que, por supuesto, habrán de ser sometidos a la Administración competente para su aprobación”. El nuevo apartado 3 del art. 16 LRSV, por su parte, incorpora una “regla básica”, que rige en todo caso, sobre el plazo de silencio positivo para la aprobación definitiva de planes de desarrollo formados por particulares o las Administraciones que carezcan de competencia para su aprobación. Plazo que será de seis meses, salvo que el legislador autonómico establezca otro y que, como novedad, se contará desde la presentación del plan, advirtiéndose —también como novedad— que el obligado trámite de información pública podrá efectuarse “a iniciativa de quien promueva el planeamiento”.

A partir de lo expuesto pasa a dar contestación a los argumentos de la demanda, empezando por descartar que se haya producido una infracción del art. 86.1 CE por supuesta falta de concurrencia de presupuesto habilitante.

A) El Abogado del Estado, después de destacar que el Real Decreto-ley 4/2000 se integra en un conjunto más amplio de medidas liberalizadoras, conformado asimismo por los Reales Decretos-leyes 3/2000, 5/2000, 6/2000 y 7/2000, todos ellos de 23 de junio, advierte que la naturaleza y finalidad de las medidas incluidas en su art. 1 respecto al sector inmobiliario quedan aclaradas en los cuatro primeros párrafos de su exposición de motivos y, en particular, en el cuarto, en el que se hace mención a las rigideces advertidas en el mercado inmobiliario derivadas del incremento de la demanda y el consiguiente incremento del precio de los productos inmobiliarios, condicionado, a su vez, por la escasez de suelo urbanizado; situación frente a la que se pretende actuar eliminando las previsiones normativas que pueden limitar la oferta, con la intención de reducir el precio final de los bienes inmobiliarios. Recuerda, seguidamente, el representante del Gobierno los términos en que se desarrolló el debate de convalidación o derogación del real decreto-ley, en el que se acordó la convalidación y la sucesiva tramitación del texto como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, a los efectos de lo cual extracta algunos pasajes de la intervención del entonces Ministro de Fomento.

Sobre la base de estos antecedentes, y después de recordar el sentido y alcance de los Decretos-leyes y del limitado margen de control que sobre su aprobación, en términos de apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante, le corresponde ejercer al Tribunal Constitucional (cfr. STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), el Abogado del Estado apunta que el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 no puede considerarse aisladamente, sino como una pieza del conjunto de medidas liberalizadoras plasmadas en todos los reales decretos-leyes de 23 de junio de 2000, de lo que deduce que el examen de la conexión de sentido entre situación y medida a la que se refiere la doctrina constitucional debe abarcar todas estas normas, lo que no se hace en el escrito rector de este recurso. No hay razón para dudar de que, tal y como se afirma en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, efectivamente existía una situación económica que hacía necesaria la adopción de medidas urgentes para “evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos” o “efectos indeseables”; ni cabe poner en tela de juicio que hayan aparecido “elementos de comportamiento imprevisible” desfavorables para la evolución positiva de la economía española. Del hecho de que no se hubieran recurrido todos los reales decretos-leyes de referencia extrae el Abogado del Estado la conclusión de que existía una convicción compartida de que se estaba en presencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la adopción de las medidas incluidas en ellos, o al menos de algunas de dichas medidas. En todo caso, “con los elementos de juicio que se ofrecen en este proceso no cabe poner en tela de juicio la existencia de una situación general que demandaba una acción normativa liberalizadora de carácter urgente”. En apoyo de esta conclusión se citan las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3.

Afirmada la situación general de extraordinaria y urgente necesidad, de lo único que cabría dudar, a juicio del representante del Gobierno, es de que concurra el requisito de la conexión de sentido, es decir, de que las modificaciones introducidas en la LRSV por el Real Decreto-ley 4/2000 sean una respuesta congruente o adecuada, y ello en el bien entendido de que el juicio que le compete hacer al respecto al Tribunal Constitucional debe contraerse a verificar la existencia o no de abuso o arbitrariedad, sin entrar a valorar el acierto o desacierto, incluso demostrable, de la medida (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7), ni confundir tal análisis con un control de proporcionalidad, que abarca más elementos y reviste mayor intensidad y penetración. En este sentido, afirma el Abogado del Estado que la demanda pretende incitar al Tribunal Constitucional a efectuar un juicio de proporcionalidad similar al que cabría respecto de una disposición reglamentaria, impropio del examen de la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado de un real decreto-ley.

Sentado que la finalidad de las medidas incluidas en el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 consiste en la eliminación de las rigideces del mercado, propiciando un incremento del suelo urbanizable y urbanizado que tenga efectos positivos sobre el precio final de la vivienda y demás construcciones, insiste el Abogado del Estado en que el examen de la conexión de sentido no puede consistir en llegar a determinar si existe garantía absoluta de que la medida alcanzará su finalidad, y ni siquiera puede llegar a requerir la demostración de una probabilidad suficiente ex ante. Hacerlo así resultaría poco realista y conduciría al Gobierno a la inacción. El Tribunal Constitucional debe verificar sencillamente si resulta patente la falta de racionalidad de la relación entre la medida y el objetivo perseguido, sin interrogarse sobre su mayor o menor probabilidad de acierto ni entrar en discutibles consideraciones acerca de su bondad técnica.

Bajo tales parámetros, el representante del Gobierno descarta que las medidas objeto del artículo recurrido resulten arbitrarias o abusivas, en el sentido de manifiestamente desprovistas de racionalidad, por manifiestamente incongruentes o inadecuadas respecto del objetivo que pretenden alcanzar. 1) La modificación del art. 9.2 LRSV “es claramente adecuada a la finalidad de aumentar el suelo urbanizable y, mediante ello, abrir mayores posibilidades de transformarlo en suelo urbanizado”, en la medida en que restringe la libertad del planificador para clasificar discrecionalmente suelo como no urbanizable. 2) En el caso del art. 15 LRSV, “es claro que se orienta a ampliar o abrir mayores posibilidades de impulsar la urbanización”, por lo que persigue el incremento de la oferta de suelo urbanizado, “sea mayor o menor la real efectividad que vaya a tener”. 3) Y, finalmente, las novedades introducidas en el art. 16 LRSV también encierran el suficiente grado de congruencia y adecuación a la finalidad declarada: es evidente que la ampliación de los supuestos en que cabe ejercitar el derecho de transformación del suelo “favorece su urbanización” (apartado 1), como también puede concluirse que la fijación de un plazo para el silencio positivo resulta “beneficioso para acometer un proceso urbanizador, al dar mayor seguridad jurídica sobre la legitimación de las actuaciones de gestión urbanística”, a lo que añade que “otro tanto cabe decir de la medida consistente en facilitar el cumplimiento del trámite de información pública” (apartado 3).

Tales conclusiones se complementan con la afirmación de que los argumentos contenidos en la demanda no pueden compartirse, según sostiene el Abogado del Estado. En primer lugar, porque las críticas vertidas sobre el alcance de los argumentos expresados en la exposición de motivos del real decreto-ley recurrido implican exigir a este tipo de normas un requisito formal de motivación asimilable al que el art. 54 de la Ley 30/1992 exige para los actos administrativos, requisito que, sin embargo, la Constitución no prevé, pues basta con que su parte expositiva o el expediente para su elaboración ofrezcan elementos suficientes de juicio para entender que respetan el supuesto constitucional de hecho previsto para su emisión, siendo así que en el presente caso habría quedado demostrado que concurren elementos “más que suficientes” de juicio para entender que concurre el presupuesto constitucional habilitante.

Tampoco el carácter estructural del problema que se pretende atajar excluye de suyo que pueda convertirse en un caso de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación de un decreto-ley. “No hay” —afirma el Abogado del Estado— “el más mínimo fundamento en la CE para establecer una suerte de correlación coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria”. La urgencia puede consistir, como se indica en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, en incidir “de forma inmediata” en el comportamiento de los agentes económicos. Se intenta corregir un problema estructural mediante normas de inmediata eficacia que incidan desde el momento de su aplicación sobre los agentes económicos, sin que quepa dudar de esa inmediatez. 1) La reforma del art. 9.2 LRSV incide inmediatamente sobre el ejercicio de la potestad de planificación, lo que supone —incluso en la interpretación menos generosa sobre su alcance inmediato, reducida a los procesos de planificación iniciados después del 24 de junio de 2000— que el precepto tendría incidencia inmediata en el comportamiento de los agentes económicos, que saben que pro futuro no existe la posibilidad de libre clasificación de suelo como no urbanizable (en comparación con la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 6). 2) El nuevo art. 15.2 LRSV confiere legitimación a las Administraciones no competentes en materia urbanística para promover la transformación del suelo desde la fecha misma de entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2000. 3) En términos similares, desde ese día, en aplicación del art. 16 reformado, tanto esas Administraciones como los particulares quedan facultados para presentar proyectos de delimitación o las propuestas de planeamiento que permitan luego presentar el correspondiente planeamiento de desarrollo que permita ejecutar la urbanización y, finalmente, desde esa fecha podrán presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo que resultarán definitivamente aprobados por silencio desde su fecha de presentación en el plazo de seis meses y el promotor del plan podrá ejercer su derecho de iniciativa en materia de información pública, siendo incluso superior la incidencia del nuevo art. 16.3 LRSV “si se interpretara que el nuevo plazo de silencio se aplica incluso a los procedimientos pendientes a la entrada en vigor del real decreto ley”. A estos efectos se hace notar que en la nueva redacción del precepto los seis meses “cubren las tres fases de aprobación inicial, provisional y definitiva y deben contarse desde la presentación del instrumento”.

Con trascripción literal de la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, concluye el Abogado del Estado que “no puede negarse la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000”.

B) El Abogado del Estado rechaza que el artículo impugnado haya infringido el art. 86.1 CE por vulneración de los límites materiales del real decreto-ley, en concreto, la afectación del “régimen de las Comunidades Autónomas”, citando las SSTC 23/1993, FJ 2; 225/1993, FJ 2 A; y 228/1993, FJ 2, que admiten que el Estado use este instrumento normativo cuando tenga título competencial sustantivo, como aquí ocurre.

C) Defiende a continuación el representante del Gobierno la competencia estatal para dictar el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000 con apoyo en los títulos invocados en su disposición final segunda, títulos que vienen a coincidir (con excepción del plasmado en el art. 149.1.23 CE) con los invocados en la disposición final única de la LRSV. De ahí que advierta que algunos de los argumentos aquí manejados son reiterativos de los ya expuestos en los recursos de inconstitucionalidad núm. 3004-1998 y acumulados.

A la vista de la cobertura competencial expresamente invocada por el Real Decreto-ley objeto de impugnación, advierte el Abogado del Estado que su razonamiento ha de ceñirse a demostrar que el contenido del artículo citado tiene carácter de “base” (reglas 13 y 18 del art. 149.1) o de “condición básica” a los efectos del art. 149.1.1 CE, y ello centrándose en el concreto contenido del artículo recurrido.

a) Afirma, en primer lugar, el Abogado del Estado que la modificación del art. 9.2 LRSV se ampara en los números 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Por lo que se refiere al primer título invocado, el Abogado del Estado parte del dato de que la clasificación del suelo contenida en la LRSV se ofrece, según su art. 7, “a los efectos de esta Ley”, lo que supondría que tal clasificación es el basamento elegido por el legislador estatal para establecer los derechos y deberes de los propietarios y el régimen de valoraciones, siendo así que reposa en la distinción entre el suelo “ya transformado”, el que puede ser “objeto de transformación” y el “incompatible con su transformación”. De ahí que la exposición de motivos de la LRSV, en su apartado 2, afirme que las competencias estatales comprenden “inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana”.

Bajo este planteamiento, afirma el Abogado del Estado que la competencia estatal para las grandes clasificaciones de suelo, presupuesto del establecimiento de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE, no puede agotarse en la mera enunciación de las clases de suelo como puros nomina iuris vacíos de todo contenido sin poder concretar, siquiera mínimamente, el contenido de cada una de las clases de suelo, es decir, dar un mínimo definitorio para cada una de ellas, como vienen a hacer los arts. 8 a 11 LRSV. Si se toma, además, en cuenta la cláusula de equivalencia contenida en el art. 7, que supone la no imposición de las designaciones formales, resultará evidente que lo que el legislador estatal persigue es “uniformidad en la cosa”, una homogeneidad mínima en la definición de las tres grandes clases de suelo transformado, en transformación e incompatible con la transformación. Con apoyo en la STC 61/1997 [FFJJ 7 b) in fine, 8 y 15 a)], defiende el Abogado del Estado que si el legislador nacional tiene competencia, con arreglo al art. 149.1.1 CE, para establecer el mínimo definitorio de esas grandes clases de suelo, la tiene también para alterarlo parcialmente en una de ellas cuando, mediante esta operación, pretenda preservar mejor el carácter subsidiario del suelo urbanizable genérico y dotar de mayor coherencia interna a la LRSV.

Por otro lado, la modificación se ampararía también en el art. 149.1.13 CE pues se ha concebido como una medida que facilita la disponibilidad de suelo urbanizable para su transformación y, por tanto, tiende a incrementar la oferta de suelo urbanizable. Su carácter estructural no impide que pueda ser considerada, simultáneamente, como una medida de ordenación económica con efectos más o menos inmediatos en el corto y medio plazo sobre la oferta de suelo que puede ser transformado.

b) En cuanto al apartado 1 del art. 15 LRSV, se justifica en la competencia estatal del art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FFJJ 8 a 10) y complementariamente en las reglas 13 y 18 del mismo art. 149.1 CE. En lo relativo a la innovación introducida en el art. 15.2 LRSV se ampara, a juicio del Abogado del Estado, tanto en el art. 149.1.18 CE como en el art. 149.1.13 CE, no siendo incardinable en el art. 149.1.1 CE habida cuenta de que las Administraciones no ostentan la condición de ciudadanos y, por otra parte, no es verosímil que sean contempladas en el precepto en su condición de propietarias.

Respecto del primer título invocado, el Abogado del Estado trae a colación lo afirmado en la STC 61/1997, FJ 26 a) —que advierte que la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas “no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico, como es el urbanismo”— para advertir, a la luz del contenido concreto del precepto, que la determinación de quiénes están o no legitimados para promover la transformación del suelo urbanizable constituye una base del régimen jurídico-administrativo del urbanismo. Y ello en el bien entendido de que tal legitimación supone, tal y como revelan las modificaciones del art. 16 LRSV, el derecho a elaborar y presentar los instrumentos de desarrollo precisos para emprender la transformación (art. 16.3) y, tal vez, el derecho a elaborar y presentar proyectos de delimitación o propuestas de planeamiento que permitan luego formular el instrumento de desarrollo (art. 16.1).

Pero, a juicio del Abogado del Estado, el precepto también podría apoyarse en el art. 149.1.13 CE, en la medida en que contiene un mandato implícito a las Administraciones públicas para que promuevan la transformación del suelo urbanizable, paliando así las rigideces del mercado inmobiliario y luchando contra los obstáculos que la escasez de oferta de suelo urbanizado opone al derecho a la vivienda (art. 47 CE).

c) Según defiende el representante del Gobierno, las novedades del art. 16 LRSV pueden ampararse en los tres títulos invocados.

Las dos primeras innovaciones incorporadas por el artículo —ampliar la lista de supuestos en que cabe ejercer el derecho de transformación del suelo urbanizable mediante la presentación del oportuno planeamiento de desarrollo y la fijación de un plazo para su aprobación definitiva— permiten hacer efectivo el derecho a urbanizar o a transformar el suelo urbanizable, siendo su regulación “conexa al derecho a urbanizar”, en los términos de la STC 61/1997, FJ 25 a). De ello deduce el Abogado del Estado la cobertura del art. 1491.1.1 CE, a lo que suma la posibilidad de invocar la regla 18 del mismo artículo pues no podría negarse la condición de “base del régimen jurídico-administrativo urbanístico” a la determinación uniforme de los supuestos en los que es posible formular instrumentos planificadores de desarrollo que gobiernen el proceso de urbanización, ni a la exigencia de un plazo para la aprobación definitiva de estos instrumentos de desarrollo. La anterior conclusión no se ve contradicha por que se reconozca a los legisladores autonómicos la facultad de establecer un plazo de silencio positivo, sin que ello suponga la creación de un inconstitucional Derecho supletorio. Lo básico en el nuevo art. 16.3 LRSV es la decisión misma de que la aprobación definitiva esté sujeta a un plazo de silencio positivo en torno a los seis meses, no ya desde la aprobación inicial sino desde la presentación del instrumento de desarrollo. Por ello, no sería constitucionalmente admisible la decisión del legislador autonómico de fijar un plazo de silencio positivo irrazonablemente divergente “en más” del de seis meses. Por otro lado, la doctrina de la STC 61/1997 prohíbe al Estado dictar normas supletorias sin respaldo competencial [FJ 12 c)], pero ello no es obstáculo para que dicte normas supletorias allí donde disponga de competencia, como aquí la tiene. Además, una correcta identificación de lo básico con la existencia de un plazo y la fijación de un criterio orientativo para su establecimiento permite disipar cualquier duda que pudiera albergarse sobre la posibilidad de aprobación de normas subsidiarias —mejor que supletorias— desde un título competencial para la definición de lo básico.

Además, las dos innovaciones que se examinan tienen un aspecto o dimensión de medidas que pretenden lograr el incremento de la oferta de suelo urbanizado, por lo que se pueden incardinar en el art. 149.1.13 CE.

En lo que hace al nuevo inciso final del art. 16.3 LRSV, referido al trámite de información pública, el Abogado del Estado entiende que, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 61/1997, FJ 25 c), encontraría cobertura en el art. 149.1.18 CE, por cuanto aquélla constituye, en último término, un modo de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de un instrumento de planeamiento. Algo que se muestra más apremiante en supuestos, como es el caso, en que los instrumentos de planeamiento son formulados por particulares o por Administraciones que no son las competentes para su aprobación, constituyendo, evidentemente, base del régimen jurídico de las Administraciones públicas la garantía de que sin información pública no habrá aprobación, por silencio, del planeamiento de desarrollo. De otra parte, el derecho de iniciativa conferido al promotor en relación con este trámite podría considerarse también como una medida favorecedora de la desaparición de rigideces del mercado inmobiliario y favorecedora del incremento de la oferta de suelo urbanizado, lo que nos reconduciría al art. 149.1.13 CE.

D) Rechaza, por último, la infracción de los arts. 137 y 140, pues de la garantía constitucional de la autonomía local no se deduce la atribución de ninguna competencia concreta ni impide que el legislador estatal o autonómico dicte normas que incidan en el urbanismo.

Concluye su alegato el Abogado del Estado solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Letrada de la Junta de Andalucía, en representación de su Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Pues bien, la STC 137/2011, de 14 de septiembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5023-2000, promovido por 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes ha declarado ya la inconstitucionalidad y nulidad de dicho art. 1 por vulneración del art. 86.1 CE. Por tanto, una vez que la norma discutida ha sido ya declarada nula por la Sentencia indicada, que vincula a todos los poderes públicos (arts. 38.1 y 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), el presente proceso de inconstitucionalidad núm. 5040-2000 ha quedado sin finalidad por desaparición sobrevenida de su objeto (STC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único), figura ésta de la extinción procesal “cuya integración dentro de nuestro sistema de justicia constitucional resulta plenamente viable, pese al silencio de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en razón a la virtualidad propia de los principios que inspiran la institución procesal” (ATC 14/1996, de 17 de enero, FJ único).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar la extinción, por pérdida sobrevenida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad 5040-2000, interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía, contra el art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Madrid, a siete de noviembre de dos mil once.