|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 266/2013 |
| Fecha | de 19 de noviembre de 2013 |
| 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 Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López. |
| Núm. de registro | 6777-2012 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 6777-2012 |
| Fallo | Levantar la suspensión del nuevo apartado 5 del artículo 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. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 30 de noviembre de 2012, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 59, 64.4 y 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.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. Por providencia de 11 de diciembre de 2012, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento catalán, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, 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 el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Mediante escrito registrado el 19 de diciembre de 2012, el Presidente del Senado comunicó la personación de la Cámara en el proceso, ofreciendo su colaboración.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 20 de diciembre de 2012, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 4 de enero de 2013, en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad. En el primer otrosí, se solicita, asimismo, el levantamiento anticipado de la suspensión que pesa sobre los preceptos impugnados, señalando las razones que sustentan tal solicitud.

6. Por escrito registrado el 8 de enero de 2013, el Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de este, comparece ante este Tribunal solicitando la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad y el levantamiento de la suspensión de los artículos impugnados.

7. El 9 de enero de 2013, el Pleno acordó dar traslado al Abogado del Estado de los escritos presentados el 4 y el 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 interesa el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del presente recurso, concediéndose un plazo de cinco días para que expusiera lo que estimase pertinente al respecto.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de enero de 2013, formuló sus alegaciones interesando el mantenimiento de la suspensión.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional por ATC 80/2013, de 9 de abril, 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 de la nueva redacción dada al art. 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”, que se mantiene. Asimismo, ordenó mantener la suspensión del inciso “para generar actividad económica en áreas deprimidas” del apartado 1 del art. 167 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, en la nueva redacción dada por el art. 59 de la Ley 3/2012, así como del nuevo apartado 5 del art. 187 de este texto refundido introducido por el apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero.

10. Por escrito registrado en la sede de este Tribunal el 17 de julio de 2013, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, 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 ha aprobado la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que ha alterado el marco normativo tomado en consideración por este Tribunal Constitucional para mantener la suspensión cautelar del referido apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero.

Tras señalar las razones por las cuales se decide el mantenimiento de la suspensión en el citado ATC 80/2013, alega la Abogada de la Generalitat de Cataluña que la nueva regulación estatal modifica el régimen de intervención de la primera ocupación y utilización de los edificios, determinando que las Comunidades Autónomas pueden someter tales intervenciones a simple comunicación previa, tal como dispone el apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, cuya vigencia se halla suspendida por el indicado ATC 80/2013. A su vez, la Ley 8/2013, de 26 de junio, ha derogado el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, cuyo apartado 1 e) sometía a acto expreso de conformidad y correlativo silencio negativo la primera ocupación de las construcciones y que fue tomado en consideración por el citado Auto para prorrogar la suspensión del apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012. A ello se añade que la disposición final duodécima, apartado 5, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, ha dado nueva redacción al art. 9 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. La nueva redacción del citado artículo incorpora en sus apartados 7 y 8 gran parte de la regulación establecida en el derogado art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, pero no incluye entre las actuaciones que según el apartado 8 se hallan sujetas a acto expreso de conformidad y al régimen del silencio negativo la primera ocupación de las edificaciones, que sí se contemplaba, en cambio, en el artículo 23.1, letra e), del citado Real Decreto-ley 8/2011. El precepto incluye, además, un nuevo apartado 9, que expresamente admite que las legislaciones autonómicas en materia de ordenación territorial y urbanismo puedan someter la primera ocupación y utilización de los edificios a comunicación previa o a declaración responsable, atribuyendo a la Administración receptora de tales documentos la responsabilidad por los perjuicios causados a terceros cuando en el plazo de seis meses desde su recepción no adopte las medidas precisas para impedir las ocupaciones o utilizaciones que no cumplan los requisitos previstos legalmente y estableciendo también deberes de inscripción en el Registro de la Propiedad, como medidas de salvaguarda de la seguridad jurídica y de los intereses de terceros.

Como consecuencia de todo lo dicho, considera la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña que la aplicación del apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012 no ocasiona perjuicios para los intereses públicos o particulares de imposible o difícil reparación que justifiquen mantener la suspensión de su vigencia. Aun manteniéndose la discrepancia competencial, el cambio operado en la legislación estatal del suelo determina que no exista en la actualidad contradicción alguna entre la regulación estatal y la autonómica, relativa al régimen de intervención de los actos de primera ocupación y utilización de los edificios.

11. 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.

12. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito registrado en este Tribunal el día 30 de julio de 2013, cuyas alegaciones se exponen sintéticamente a continuación.

De acuerdo con las razones que sustentaron el mantenimiento de la suspensión del apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012 en el ATC 80/2013, la redacción del nuevo apartado 5 del art. 187 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña resultaba contradictoria con el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, atentando contra la finalidad misma perseguida por la medida básica estatal contenida en el art. 23 del citado Real Decreto-ley, que sometía a acto expreso de conformidad y correlativo silencio negativo, la primera ocupación de las construcciones [apartado 1 e)], en tanto que la norma autonómica requería exclusivamente la comunicación previa al ayuntamiento correspondiente.

Con la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio (el 28 de junio de 2013), queda derogado el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011. Asimismo, la disposición final duodécima de la Ley 8/2013 modifica el texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Concretamente, su apartado cinco da nueva redacción al art. 9 de la Ley de suelo, incorporando en sus apartados 7, 8 y 9 un régimen normativo que deja de incluir la primera ocupación de las edificaciones entre los actos que se hallan sujetos a acto expreso de conformidad y al régimen del silencio negativo y viene a admitir expresamente que las legislaciones autonómicas en materia de ordenación territorial y urbanismo puedan someter la primera ocupación y utilización de los edificios a comunicación previa o a declaración responsable.

Por último, se refiere el Abogado del Estado al informe emitido en relación con la solicitud de levantamiento de la suspensión por la Subdirección General de Urbanismo del Ministerio de Fomento, en el cual se señala que, actualmente, el art. 64.4 de la Ley 3/2012 es compatible con la legislación estatal en su nueva redacción dada por la Ley 8/2013 al art. 9.9 del texto refundido de la Ley de suelo. De acuerdo con lo dispuesto en este artículo, se señala que no existe impedimento jurídico para acceder al levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del mencionado artículo autonómico, por lo que no procede oponerse a la solicitud formulada al respecto por la representación autonómica.

13. El Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de este, presentó sus alegaciones en escrito registrado en este Tribunal el 2 de agosto de 2013.

Al igual que hicieran la Abogada de la Generalitat de Cataluña y el Abogado del Estado, comienza el Letrado del Parlamento catalán señalando las razones que llevaron al mantenimiento de la suspensión de la vigencia del apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, en el ATC 80/2013. Se refiere, a continuación, a las modificaciones legales ya mencionadas en los apartados anteriores de estos antecedentes, poniendo de manifiesto que las mismas implican la desaparición de la base normativa que fundamentaba la posición del Abogado del Estado y que fue acogida en el citado ATC 80/2013. Incluso, tales modificaciones podrían suponer —en su opinión— la pérdida sobrevenida de la causa del recurso de inconstitucionalidad por lo que respecta al 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.

En consecuencia, esta representación procesal se adhiere a la petición formulada por la Abogada de la Generalitat de Cataluña en el escrito en el que interesa el levantamiento de la suspensión del apartado 4 del art. 64 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al apartado 4 del art. 64 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, cuya aplicación fue suspendida como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra el mismo por el Presidente del Gobierno.

Habiéndose solicitado por la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña el levantamiento de la suspensión, entre otros, del citado apartado 4 del artículo 64 de la Ley 3/2012, este Tribunal, en lo que respecta a este precepto, decidió en el ATC 80/2013, de 9 de abril, mantener la suspensión de su vigencia.

La representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, solicita ahora el levantamiento de la suspensión del precepto, señalando que, con posterioridad al ATC 80/2013, se ha aprobado la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, lo que ha alterado el marco normativo tomado en consideración en la señalada resolución de este Tribunal a la hora de mantener la suspensión cautelar de su vigencia.

El art. 64.4 fue recurrido por invadir las competencias estatales ex art. 149.1.18 CE, al eliminar la necesidad de acto expreso de conformidad, aprobación o autorización (con régimen de silencio negativo) que la legislación estatal exigía para la primera utilización y ocupación de los edificios y construcciones (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 de simplificación administrativa), sustituyéndolo por una mera comunicación previa al ayuntamiento.

La modificación legislativa que da origen a la petición que actualmente plantea la Generalitat de Cataluña, la Ley 8/2013, de 26 de junio, muda el régimen de intervención de la primera ocupación y utilización de los edificios, determinando que las Comunidades Autónomas pueden someter tales intervenciones a simple comunicación previa. Asimismo, deroga el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, cuyo apartado 1 e) sometía a acto expreso de conformidad y correlativo silencio negativo la primera ocupación de las construcciones. Además, su disposición final duodécima, apartado cinco, da nueva redacción al art. 9 del texto refundido de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de la que destaca la introducción de un apartado 9, que expresamente admite que las legislaciones autonómicas, en materia de ordenación territorial y urbanismo, puedan someter la primera ocupación y utilización de los edificios a comunicación previa o a declaración responsable.

2. Al igual que hicimos en el ATC 80/2013, debemos recordar nuevamente aquí nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas. De otro lado, han de valorarse los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, teniendo en cuenta que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien en origen se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2).

A tal fin, examinaremos la petición de levantamiento de la suspensión presentada por la Abogada de la Generalitat de Cataluña, teniendo en cuenta que la decisión al respecto ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues de lo que en este incidente se trata es de comprobar si la vigencia del precepto objeto de la petición durante el tiempo que dure el proceso constitucional puede producir perjuicios irreparables o de difícil reparación en el sentido antes señalado.

3. En el presente caso, según se ha descrito en los antecedentes de esta resolución, existe una coincidencia absoluta de todas las partes procesales respecto a la conveniencia del levantamiento de la suspensión de la vigencia del precepto legal controvertido. Este hecho resulta determinante, en este supuesto, para inclinar el juicio de ponderación —que, según reiterada jurisprudencia, debemos realizar en estos casos (por todos, AATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2; y 80/2013, de 9 de abril, FJ 2)— a favor del levantamiento de la suspensión.

En consecuencia, debe accederse a la solicitud que, en este sentido, ha presentado la Generalitat de Cataluña. En tanto el Gobierno de la Nación no sólo no ha aportado razones que justifiquen el mantenimiento de la suspensión sino que, muy al contrario, ha decidido no oponerse a lo solicitado por la Generalitat, ha de primar, conforme a la jurisprudencia señalada en el fundamento jurídico anterior, la presunción de constitucionalidad de la norma objeto del recurso.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión del nuevo apartado 5 del artículo 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.

Madrid, a diecinueve de noviembre de dos mil trece.