

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6656 *Sala Segunda. Sentencia 82/2014, de 28 de mayo de 2014. Cuestión de inconstitucionalidad 6037-2013. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Derecho a la tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias y competencias sobre legislación procesal: nulidad del precepto legal autonómico que supedita la ejecución de sentencias a la previa resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración (STC 92/2013).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6037-2013, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Han intervenido y formulado alegaciones la Abogada del Estado, el Fiscal General del Estado y las representaciones legales de la Xunta de Galicia y del Parlamento de Galicia. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de octubre de 2013, tuvo entrada el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 4 de septiembre de 2013, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE, en relación con los arts. 24.1, 106.1, 117 y 118 del texto constitucional. Se acompaña testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario tramitado con el núm. 5365-1997 ante dicha Sala.

2. Los antecedentes de esta cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Con fecha 4 de junio de 1997, la representación de doña M.J.D.R. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 29 de marzo de 1997 del Ayuntamiento de Muros, por la que se concedió licencia urbanística a don X.C.C. y don J.B.N. para la legalización de unas obras.

b) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia estimó el recurso y anuló la licencia de obras por sentencia de 27 de abril de 2001. Dicha sentencia adquirió firmeza el 22 de mayo de 2003, una vez inadmitido el recurso de casación por el Tribunal Supremo.

c) En el curso de la ejecución de la citada sentencia, se acordó la demolición de lo construido y, tras diversos incidentes procesales, la Sala acordó, por Auto de 27 de febrero de 2013, requerir al Ayuntamiento de Muros para su cumplimiento, sin que procediera la paralización de la orden de demolición al no haberse incoado el procedimiento establecido por la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

d) Contra dicho Auto, una de las partes codemandadas en el procedimiento interpuso recurso de reposición con fecha 25 de abril de 2013, en el que, entre otras cosas, solicitó que se aplicara la citada disposición adicional sexta.

e) La Sala, a la vista del recurso de reposición y de las alegaciones efectuadas por la parte actora mediante escrito de 5 de junio de 2013, dictó providencia el 4 de julio de 2013, en la que se dio audiencia a las partes, al Ministerio Fiscal y al Letrado de la Xunta de Galicia para que, en el plazo común de diez días, pudieran formular alegaciones sobre la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, por considerar que «puede adolecer dicha normativa de falta de competencia de la Comunidad Autónoma para introducir una causa de suspensión en el procedimiento de ejecución judicial no previsto por la normativa procesal, cuya competencia es exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.6 de la Constitución, en relación con los arts. 24.1, 106.1, 117 y 118 del texto constitucional».

3. El Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se sintetizan.

a) Mediante la disposición adicional sexta de la Ley de Galicia 8/2012, de cuya validez depende la resolución tanto del recurso de reposición interpuesto por la parte codemandada como las pretensiones de la parte ejecutante, la Comunidad Autónoma de Galicia puede estar asumiendo competencias que no le corresponden. La vulneración competencial se produce al introducirse una causa de suspensión en el procedimiento de ejecución judicial que no está prevista en la normativa procesal, de competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.16 CE, en relación con los arts. 24.1, 106.1, 117 y 118 CE.

b) En el mismo sentido se ha pronunciado la STC 92/2013, de 22 de abril, que dada la similitud con el presente supuesto, es objeto de transcripción parcial. El procedimiento de responsabilidad patrimonial introducido por la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012 viene a paralizar e incidir en el procedimiento judicial de ejecución de sentencias. Ése y no otro es el efecto de la disposición cuestionada, pues, al establecer que los titulares de las viviendas tienen derecho a seguir residiendo en el inmueble mientras no se determine la responsabilidad patrimonial, implica que durante ese mismo período no se pueda ejecutar la sentencia.

4. Mediante providencia de 5 de noviembre de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6037-2013 y deferir su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al Fiscal General del Estado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; comunicar esta resolución a la Sala proponente a efectos de lo dispuesto en el art. 35.3 LOTIC; y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

5. El representante procesal de la Xunta de Galicia se personó en el presente proceso constitucional y formuló alegaciones mediante escrito registrado el 28 de noviembre de 2013, instando la desestimación de esta cuestión de inconstitucionalidad, en atención a los razonamientos que se resumen a continuación.

a) La disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012 no supone una injerencia en las competencias estatales, puesto que no introduce ninguna

causa de suspensión en la ejecución de sentencias, sino que se limita a reconocer a los titulares de viviendas una permanencia en las mismas. Ello entronca con el derecho constitucional a la vivienda reconocido en el art. 47 CE y con el principio de confianza legítima que debe presidir la actuación de las Administraciones públicas. Los actos de la Administración concediendo las licencias crearon en los terceros interesados una confianza legítima que, aunque no pueda sanar su nulidad, no se puede ignorar. Es razonable articular mecanismos para evitar que un particular pueda verse privado de su propia morada después de haberla adquirido por compraventa, sin percibir en ese momento ninguna indemnización, dado que en tal caso se vería privado de la vivienda y de la disponibilidad económica para adquirir o arrendar otra.

Al regular esta cuestión, la Comunidad Autónoma está ejerciendo las competencias exclusivas que en materia de organización administrativa propia, urbanismo y vivienda, desarrollo del procedimiento administrativo, y asistencia social (arts. 27.1, 3, 5 –en lo referido a procedimientos administrativos–, 23 y 24 EAG), sin introducir especialidad procesal alguna, ni afectar al régimen jurídico de la ejecución de las sentencias. Corresponde al órgano jurisdiccional apreciar en exclusiva si puede concurrir una imposibilidad legal –aun cuando sea temporal– de ejecutar la sentencia [art. 105.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, (LJCA)].

El apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012 no es más que un trasunto del art. 35 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Dicho precepto estatal establece que la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades da lugar, en todo caso, a derecho a la indemnización. Y, de acuerdo con el art. 5.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado mediante Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, cuando el órgano competente entienda que se produjeron lesiones en los bienes y derechos de los particulares deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Por tanto, la obligación de iniciar el referido procedimiento de responsabilidad patrimonial es una consecuencia establecida ya en la legislación estatal.

b) La disposición cuestionada no recoge un mandato relativo a la ejecución de sentencias, sino que regula cómo proceder administrativamente en caso de anulación del título de la vivienda. Decidir cómo opera tal regulación en la ejecución de sentencias sigue siendo un monopolio de los órganos jurisdiccionales, que resolverán interpretando y aplicando al caso concreto la regulación sustantiva (de vivienda o urbanismo), la procesal (la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre la que no incide el precepto cuestionado), y la jurisprudencia y las circunstancias del caso. Tal es la línea reflejada en la STC 92/2013, FJ 6, que no pone en duda que los órganos judiciales hayan de ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones.

El Tribunal Constitucional ejerce el control negativo de constitucionalidad, teniendo en cuenta tres parámetros: (i) sólo cabe la anulación cuando es imposible conciliar el texto de la norma cuestionada con una interpretación ajustada al bloque de la constitucionalidad (por todas, STC 202/2003, de 17 de noviembre); (ii) la interpretación literal es sólo un punto de partida (ibídem); y (iii) no se llega a un pronunciamiento de inconstitucionalidad por cuestiones de técnica normativa (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3). En este caso, la norma cuestionada puede ser interpretada en el sentido, ya indicado, de que no introduce ni pretende introducir ninguna regla o mandato procesal.

c) La STC 92/2013, FJ 3, descartó que el debate pudiera tener una dimensión relacionada con el art. 149.1.18 CE. El Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad no cita este título competencial entre los vulnerados, por lo que este aspecto no requiere mayor análisis, salvo remarcar que toda la problemática se ciñe e determinar si la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012 se introduce o no en la dimensión procesal.

La norma aquí cuestionada no pretende ser de índole procesal, por lo que no entra en contradicción con la doctrina constitucional reproducida en la STC 92/2013, FJ 4. Resulta

necesario diferenciar el régimen jurídico objeto de este proceso con el enjuiciado en dicha sentencia, la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, introducida mediante la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2011, de 4 de abril. La disposición cántabra estableció la necesaria suspensión de las resoluciones judiciales firmes de demolición hasta la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, incluyendo en su caso la puesta a disposición del perjudicado del importe de la indemnización fijada. A diferencia de esta, la disposición gallega no introduce ninguna causa de suspensión de la ejecución de sentencias, sino que se limita a reconocer un derecho subjetivo a los titulares de vivienda. Esta diferencia es esencial, ya que la norma cántabra contiene una norma procesal que impone al órgano judicial la suspensión de la ejecución de la sentencia, sin posibilidad de que el órgano judicial aprecie siquiera las circunstancias concurrentes en el caso, lo cual no sucede en el precepto gallego.

d) La STC 92/2013 no avala la dimensión con que se ha elevado la cuestión de inconstitucionalidad, referida a la totalidad de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012. Extender la inconstitucionalidad a los apartados 3, 4, 5 y 9 supondría una extralimitación, por su total desconexión con el proceso *a quo*.

6. El representante procesal del Parlamento de Galicia se personó y formuló alegaciones mediante escrito registrado con fecha 3 de diciembre de 2013, instando la desestimación de esta cuestión de inconstitucionalidad, por los motivos que en este antecedente se resumen.

a) Aun cuando la cuestión aparece planteada respecto a la totalidad de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, sólo resultan relevantes para la resolución del incidente de ejecución, en cuyo seno se plantea la cuestión, sus apartados 1, 2, 7 y 8. De acuerdo con la doctrina constitucional, el enjuiciamiento ha de ser concreto por la conexión de éste con la norma legal que el Juez ha de aplicar para resolver el proceso *a quo*, debiendo cumplir la exigencia de que la norma cuestionada sea aplicable al caso, relevante y determinante para su resolución (SSTC 224/2006, de 6 de julio; 27/2012, de 1 de marzo, y 42/2013, de 14 de febrero). En el presente caso, la duda de constitucionalidad se suscita al tener que resolver sobre la paralización de la demolición de una vivienda acordada en la fase de ejecución de sentencia. Por tanto, deben quedar exentos de examen los apartados 3, 4, 5 y 6, que regulan aspectos varios del procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, en los cuales no se establece singularidad ninguna. De igual manera, ha de quedar exento el apartado 9, que se limita a añadir un nuevo supuesto a las situaciones excepcionales en el régimen de acceso a viviendas protegidas.

b) El tenor del precepto controvertido permite una interpretación conforme. Lo que el legislador gallego regula es la configuración del expediente de responsabilidad patrimonial como un requisito de los expedientes de demolición de construcciones ilegales en ejecución de resoluciones administrativas o judiciales que así lo exijan. Son los órganos judiciales los que dirigen el proceso de ejecución de sentencias, y por tanto sólo ellos mantienen el control de dicha ejecución. El expediente de responsabilidad configura una carga dirigida a la Administración, orientada al rápido resarcimiento del perjudicado por la actuación administrativa que ha sido declarada ilegal.

Hay que partir de los criterios de interpretación que presiden la jurisprudencia constitucional (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6, y 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 4), y particularmente de lo señalado en el fundamento jurídico 6 de la STC 92/2013 en relación con la ponderación de la totalidad de los intereses en conflicto que deben efectuar los órganos judiciales. Es precisamente esto lo que la norma cuestionada prevé al configurar el expediente de responsabilidad patrimonial como un requisito de los expedientes de demolición de construcciones ilegales. No padece la reserva jurisdiccional de la ejecución de sentencias, pues la dirección del proceso de ejecución es monopolio de los órganos judiciales, en el que se inserta (de ser así considerado por el órgano encargado de la ejecución) el expediente de responsabilidad patrimonial. Al ser el órgano

judicial el que mantiene en exclusiva el control de la ejecución, sólo a él compete la adopción de las medidas tendentes a la ejecución del fallo, sin que la tramitación del expediente interfiera en sus facultades. La norma en cuestión impone a los órganos responsables de la tramitación y resolución del expediente de responsabilidad patrimonial la obligación de iniciar y concluir su resolución en un corto espacio temporal, posibilitando que los afectados por la declaración de ilegalidad de una licencia, damnificados por actuaciones ajenas y generadoras de confianza de legalidad, obtengan un rápido resarcimiento del perjuicio acarreado por la actuación administrativa declarada ilegal. Así está previsto, por otra parte, en el art. 35 d) del texto refundido de la Ley de suelo.

Se inserta por tanto un procedimiento que no provoca una suspensión y que sólo impone obligaciones a la Administración concedente, como medida encaminada a garantizar el derecho a la vivienda. La disposición cuestionada deja al arbitrio del órgano judicial apreciar si la regulación que introduce la ley autonómica es causante de una imposibilidad legal para la ejecución de sentencias, en concordancia con el art. 105 LJCA.

c) La disposición cántabra objeto de la STC 92/2013 y la disposición gallega cuestionada en este proceso persiguen el mismo fin pero emplean técnicas diferentes. La primera impone y la segunda dispone, y en esta última corresponde en exclusiva al órgano jurisdiccional apreciar y valorar la causa contemplada, sin imponer la suspensión de la ejecución de sentencia.

d) El legislador gallego ha dictado la disposición cuestionada al amparo de los arts. 27.3 y 5 y 28 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), que confieren a Galicia competencias exclusivas en materia de vivienda y urbanismo, así como para dictar normas procesales y procedimientos administrativos derivados del específico derecho gallego o de la organización propia de sus poderes públicos. Se da así cumplimiento al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), sin invadir la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.6 CE.

7. Con fecha 3 de diciembre de 2013, el Abogado del Estado se personó en el proceso y solicitó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, en mérito a las alegaciones que se resumen a continuación.

a) Como expresa el Auto de planteamiento, esta cuestión de inconstitucionalidad es muy similar a la resuelta mediante la STC 92/2013, que resulta completamente aplicable al caso. En ambos casos se trata de un precepto que no respeta el ejercicio de la potestad jurisdiccional de los Tribunales, y que invade la competencia del Estado en materia procesal.

Los diversos apartados de la disposición cuestionada están tan interrelacionados que parece necesario que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma se refiera a su integridad. No obstante, teniendo en cuenta que el caso planteado por el órgano jurisdiccional se refiere a una anulación de carácter jurisdiccional, pudiera suscitarse alguna duda en torno a la extensión del pronunciamiento a los casos en los que la nulidad que da origen a la demolición procede de un acto administrativo y no de una sentencia firme (apartado 2).

b) La disposición cuestionada está en acusada contradicción con los arts. 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y 105 LJCA. Pero, con independencia de cualquier posible contradicción con normas procesales dictadas por las Cortes Generales, está la radical incompetencia del legislador regional para dictar normas de este tipo, no existiendo peculiaridades de derecho sustantivo autonómico. La competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE) responde a la finalidad interna de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [por todas, SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, y 135/2006, de 27 de abril, FFJJ 2 e) y 12 c)]. Se quebraría gravemente el régimen uniforme relativo a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas si se reconociera a los legisladores regionales la facultad de dejar suspendida *sine die* la ejecución de un pronunciamiento (el demolitorio) contenido en una sentencia firme, supeditando el ejercicio de la potestad judicial de ejecutar (art. 117.3 CE), la obligación de cumplir las

sentencias firmes (art. 118 CE) y el derecho fundamental a la ejecución (art. 24.1 CE) a la previa tramitación y resolución de un procedimiento administrativo. Por esta vía se concede a la parte ejecutada (la Administración o Administraciones) una suerte de prerrogativa para suspender indefinidamente la ejecución de un pronunciamiento judicial firme, hasta la resolución de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

8. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 16 de diciembre de 2013, interesando que se declare la inadmisibilidad por falta de condiciones procesales o, subsidiariamente, la estimación parcial de la cuestión, por los motivos que seguidamente se sintetizan.

a) Aunque el Auto de planteamiento procede a cuestionar en su integridad la disposición adicional sexta de la Ley de Galicia 8/2012, la duda de constitucionalidad está centrada exclusivamente en sus apartados 1 y 2, que constituirían, en principio, el único contenido normativo del precepto con una posible incidencia en la resolución del proceso *a quo* y, en consecuencia, los únicos cuyo análisis de constitucionalidad cabría abordar en este proceso (art. 35.1 LOTC).

b) Resulta asimismo procedente examinar si los apartados 1 y 2 son o no relevantes para la resolución del proceso de ejecución *a quo*, esto es, si son aplicables al caso ventilado en tal proceso de ejecución y si, además, de su validez depende el fallo que el órgano judicial ha de dictar (arts. 163 CE y 35.1 LOTC y STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1).

De los antecedentes del proceso *a quo* resulta que, en tanto en cuanto se ha invocado la disposición cuestionada, en los limitados términos que han sido fijados anteriormente, ha de entenderse aplicable por la Sala para la resolución de la cuestión planteada, sobre todo si se considera la flexibilidad con la que el Tribunal Constitucional acoge la apreciación por parte del órgano judicial del elenco de normas que han de ser tomadas en consideración para resolver el litigio.

Problema distinto es si, en los mismos limitados términos, la disposición cuestionada es también norma determinante del fallo. Es cierto que, para resolver el recurso de reposición, la Sala habrá de aplicar el apartado 2, aunque sólo sea para no acceder a lo interesado en dicho recurso. Respecto de ese apartado 2, por tanto, concurriría el juicio de relevancia. En cambio, el apartado 1 no es norma determinante en este momento procesal, toda vez que, al no constar el inicio del expediente de responsabilidad patrimonial, aún no ha podido nacer el derecho de los titulares a residir en la vivienda afectada por el proceso *a quo*. Por ello, en el presente momento no concurre la causa de suspensión de la ejecución a que se refiere el Auto de planteamiento.

El problema radica entonces en que el argumento principal del Auto de planteamiento viene referido al apartado 1, que no constituye norma determinante del fallo. No puede tal argumento ser referido al apartado 2, que sí podría ser norma determinante de la decisión, toda vez que su tenor no implica, de por sí, la introducción en el ordenamiento jurídico de una causa de suspensión del proceso de ejecución de sentencias firmes no prevista por la normativa procesal. Con lo que, en definitiva, la cuestión de inconstitucionalidad estaría vacía de contenido.

c) Si el Tribunal Constitucional entendiera que el juego conjunto de los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuestionada resulta de aplicación al caso y es, además, determinante del fallo, el precepto debe ser analizado desde una doble perspectiva:

(i) En primer lugar, habrá que determinar si tiene amparo en competencias autonómicas. Aunque la Ley de Galicia 8/2012 no concreta este extremo, las competencias exclusivas mencionadas en el art. 27.3 EAG (ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda) y en el art. 27.5 EAG (las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos) no podrían dar cobertura a la norma aquí cuestionada.

Según las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 5 y 6 b), y 164/2001, de 11 de julio, FJ 4, el carácter exclusivo de las competencias asumidas ex art. 27.3 EAG no autoriza a

desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado por virtud del art. 149.1 CE. En consecuencia, la remisión al citado precepto estatutario no serviría para entender que la Comunidad Autónoma de Galicia ha ejercido en el presente caso una competencia propia en materia de urbanismo y vivienda, habida cuenta de que todo lo relativo a la responsabilidad administrativa se mantiene en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado.

Por lo que se refiere al art. 27.5 EAG, tampoco puede dar lugar a entender que la Comunidad Autónoma de Galicia ha ejercido en el presente caso una competencia propia en esa materia, toda vez que, realmente, la disposición cuestionada está estableciendo una regulación propia en materia de indemnización de los particulares por parte de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Galicia de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos en materia urbanística. Ello significa que, en realidad, se está legislando no en materia propia de aquellas competencias autonómicas, sino en materia atribuida con toda claridad a la competencia exclusiva del Estado, cual es «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE).

(ii) En segundo lugar, habrá que examinar si el precepto cuestionado lesiona la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.6 CE en relación con los arts. 24.1, 106.1, 117 y 118 CE, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 67/1984, de 7 de junio; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c); 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 5, y 92/2013, de 22 de abril, FJ 5].

El propósito de garantizar la asunción de responsabilidades administrativas como consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos en materia urbanística ni constituye una «peculiaridad del ordenamiento sustantivo de Galicia» ni justifica la introducción de una innovación con consecuencias procesales como la que aquí ha sido cuestionada. El ejercicio inadecuado –al menos– de las competencias municipales en materia de urbanismo, que se pone de manifiesto con toda su crudeza en las resoluciones jurisdiccionales que imponen la obligación de derribar edificaciones ilegalmente levantadas, no puede servir de pretexto para introducir innovaciones con repercusión procesal. La protección a los terceros adquirentes de buena fe de los inmuebles afectados ha de ejercerse temporáneamente, lo que en el caso del urbanismo implica la aplicación estricta de las disposiciones urbanísticas, evitándose así las consecuencias perjudiciales de resoluciones jurisdiccionales que no hacen sino tratar de que prevalezca el ordenamiento jurídico-urbanístico.

Siguiendo la tesis de la STC 92/2013, se constata que la norma cuestionada incide en la ejecución de las sentencias que lleven aparejado el derribo de edificaciones mediante la introducción de un trámite: el de determinación de la eventual responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística, con el consiguiente derecho de los titulares de las viviendas construidas al amparo de un título anulado a residir en el inmueble mientras no se determine el alcance de la indemnización a que, en su caso, tengan derecho. Ello no sólo condiciona la materialización del derribo acordado, sino que es ajeno a la propia ejecución de la sentencia, y tiene además el efecto de paralizar la misma mientras se sustancia, decide y, en su caso, ejecuta mediante el pago. Esta regulación invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), sin que concurra especialidad en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles.

En definitiva, lo que resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal es que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, sobre todo cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al transcurso de determinados plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la sentencia acaba

quedando fuera del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE, que resulta igualmente vulnerado.

d) Una vez acreditada la procedencia de declarar la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 2 de la disposición cuestionada, queda por precisar su alcance. Dado que el precepto cuestionado es aplicable tanto a las demoliciones acordadas en un procedimiento administrativo como a las que han de materializarse en ejecución de una resolución judicial, y dado que la Sala contrae la tacha de inconstitucionalidad sólo a este último supuesto, una eventual declaración de inconstitucionalidad del apartado 2 de la disposición adicional sexta habría de limitarse a los supuestos de ejecución de resoluciones judiciales. Una vez declarada la anterior inconstitucionalidad, el apartado 1 resulta inocuo, pues en nada condicionaría las potestades jurisdiccionales de ejecución de sus propias resoluciones.

9. Por providencia de 23 de mayo de 2014, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, por posible vulneración del art. 149.1.6 CE, en relación con los arts. 24.1, 106.1, 117 y 118 del texto constitucional.

El precepto cuestionado dispone lo siguiente:

«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.

3. En todo caso, durante la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, el inmueble se considerará incurso en la situación de fuera de ordenación y sujeto al régimen previsto en el artículo 103 de la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

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.

6. Cuando la propuesta de resolución o la propuesta de terminación convencional del procedimiento estimen la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración y para el pago fuese necesaria una modificación presupuestaria, deberá solicitarse del órgano competente para su aprobación dentro del plazo de resolución del procedimiento.

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.

8. Si la resolución del procedimiento determina la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la administración concedente del título, se procederá a la demolición del inmueble y a impedir definitivamente los usos a que diese lugar, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del suelo.

9. La Comunidad Autónoma, igualmente, podrá incluir como una situación excepcional en el régimen de acceso a una vivienda protegida, en consonancia con lo establecido en el artículo 64 de la presente ley, a las personas titulares de viviendas construidas al amparo de un título anulado y siempre que aquella constituyese su vivienda habitual.»

Por las razones que han quedado sintéticamente expuestas en los antecedentes de esta resolución, la Xunta de Galicia y el Parlamento de Galicia interesan la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que el Abogado del Estado solicita su estimación. Por su parte, el Fiscal General del Estado interesa la inadmisibilidad de la cuestión por falta de condiciones procesales [art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] y, subsidiariamente, su estimación parcial, en cuanto a la expresión «o sentencia firme» del apartado 2 de la disposición transcrita.

2. Antes de entrar en el análisis de la duda de constitucionalidad que ha quedado sometida al pronunciamiento de este Tribunal, debemos realizar algunas precisiones previas de orden procesal.

a) El Fiscal General del Estado solicita la inadmisión de esta cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que no se supera el juicio de relevancia (art. 35.1 LOTIC). Como con mayor detalle se ha consignado en los antecedentes, estima que no concurre dicho juicio de relevancia respecto del apartado 1 de la disposición cuestionada, toda vez que, al no constar el inicio del expediente de responsabilidad patrimonial, aún no ha podido nacer el derecho de los titulares de esas viviendas de residir en el inmueble mientras se determina el importe de su indemnización. Por tal motivo, no concurriría la causa de suspensión de la ejecución a la que se refiere el Auto de planteamiento. Como quiera que el argumento principal de dicho Auto viene referido al apartado 1 –que no constituye norma determinante del fallo– y el tenor del apartado 2 –que sí cumple el juicio de relevancia– no implica *per se* la introducción en el ordenamiento jurídico de una causa de suspensión del proceso de ejecución de sentencias firmes no prevista por la normativa procesal, el Fiscal General del Estado concluye que la cuestión de inconstitucionalidad estaría vacía de contenido.

La decisión acerca de este óbice procesal debe partir de la doctrina que hemos recordado en la STC 60/2013, de 13 de marzo: «Es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a los que corresponde comprobar y exteriorizar, *prima facie*, dicho juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en

los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que ésta es definida por el art. 163 CE (SSTC 87/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 146/2012, de 5 de julio, FJ 3).» [FJ 1 b)].

En tales términos, no cabe apreciar en este caso la procedencia de revisar el juicio de relevancia formulado en el Auto de planteamiento. Antes al contrario, es de advertir la necesaria consideración conjunta y sistemática de los dos primeros apartados de la disposición cuestionada, como consecuencia de la íntima conexión existente entre ellos. Así lo hace explícito el apartado 2 *ab initio*, al anudar la regulación contenida en el mismo al derecho reconocido en el apartado 1 («[a] estos efectos»). En definitiva, la aplicación encadenada de ambos apartados implica que la sentencia firme que conlleve la demolición del inmueble produce, «como efecto legal necesario, la apertura de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial» (apartado 2), y éste, a su vez, determina el derecho de los titulares a residir en el inmueble, por un plazo condicionado a la finalización del procedimiento, mediante la determinación del alcance del monto indemnizatorio que, en su caso, corresponda (apartado 1).

Es más, el restante contenido de la disposición cuestionada confirma que este derecho de residencia en el inmueble afectado por la orden judicial de demolición se mantiene hasta la finalización del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial. Así, el apartado 5 establece que el pago de la indemnización queda condicionado al abandono de la vivienda y su puesta a disposición de la Administración obligada a materializar la demolición; el apartado 7 dispone que, si se determina la existencia de responsabilidad patrimonial, para ejecutar la demolición del inmueble será requisito necesario el previo pago o consignación a disposición de la persona titular de la vivienda de la indemnización, que tendrá derecho, mientras tanto, a residir en ella; y, en fin, el apartado 8 contempla el caso contrario, la inexistencia de responsabilidad patrimonial, que da pie a la demolición del inmueble sin requisitos adicionales.

b) En consecuencia, es procedente examinar la constitucionalidad del régimen jurídico establecido en la disposición cuestionada, si bien debemos aún delimitar el objeto de nuestro enjuiciamiento. Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado circunscriben la duda de constitucionalidad a los apartados 1 y 2 de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012. El Letrado de la Xunta de Galicia considera que el debate ha de centrarse en los apartados 1, 2, 6, 7 y 8, en tanto que el representante procesal del Parlamento de Galicia estima que sólo los apartados 1, 2, 7 y 8 resultan relevantes para la resolución del incidente de ejecución en cuyo seno se plantea la cuestión.

La delimitación del objeto de este proceso se plantea así en términos muy similares a los analizados en la STC 92/2013, FJ 3, pues también ahora a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se le plantea la duda de constitucionalidad en fase de ejecución de una sentencia que conlleva la demolición de lo ilegalmente edificado. En aquella ocasión señalamos lo siguiente: «a la Sala de lo Contencioso-Administrativo se le plantea la duda de constitucionalidad al tener que resolver sobre la solicitud de paralización de la demolición de viviendas acordada en la fase de ejecución de sentencia, pero sin que para adoptar tal decisión tenga que pronunciarse sobre la procedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración con una configuración de un elemento esencial de la misma pretendidamente disímil a como es regulado por la norma estatal básica. Consecuentemente, ningún pronunciamiento ha de realizar este Tribunal en relación con la parte del precepto legal autonómico al que se reprocha esta vulneración de la Constitución, so pena de desnaturalizar la conexión entre el proceso constitucional y el judicial que es propia de la cuestión de inconstitucionalidad. Si bien, atendido el carácter global con el que cuestiona la disposición adicional sexta, no resulta procedente tanto la

inadmisión parcial de la cuestión de inconstitucionalidad como la precisión del objeto de nuestro enjuiciamiento.»

La misma línea de razonamiento lleva a precisar que, en este caso, el objeto del nuestro enjuiciamiento queda circunscrito a los apartados 1 y 2 de la disposición cuestionada, sin que resulte procedente la inadmisión parcial de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. El apartado 1 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012 de Galicia reconoce a los titulares de las viviendas construidas al amparo de un título anulado el 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 que pudiera corresponderles. A estos efectos, el apartado 2 dispone que 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, llevará consigo, como efecto legal necesario, la apertura de oficio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Como puede apreciarse, y ciñéndonos a lo que directamente afecta al proceso *a quo*, la disposición cuestionada marca así tres hitos indisolublemente unidos: (i) la sentencia firme que conlleve la demolición del inmueble determina la necesaria apertura del (ii) procedimiento de responsabilidad patrimonial, del que a su vez surge el (iii) derecho a residir en el inmueble. El apartado 1 fija asimismo la duración de este derecho de residencia, condicionado a la resolución del referido procedimiento administrativo. El resto de la disposición concreta que tal derecho se extingue, bien con el pago o consignación de la indemnización (apartado 7), bien con la declaración de inexistencia de responsabilidad patrimonial (apartado 8).

Como señala el Auto de planteamiento y alegan tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado, para la resolución de este proceso resulta plenamente aplicable la STC 92/2013, pues también ahora estamos ante una norma que «incide en la ejecución de las sentencias que lleven aparejado el derribo de edificaciones condicionando la materialización del derribo acordado a que se tramite y resuelva el procedimiento de responsabilidad patrimonial, así como, en su caso, a que se pague la indemnización que se pudiera acordar en él» (FJ 5).

Por tanto, procede remitirse íntegramente a lo allí razonado para concluir que la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012, aquí cuestionada, también «incide en la regulación de la ejecución de sentencias mediante la introducción de un trámite (el de determinación de la eventual responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística) ajeno a la propia ejecución de la sentencia y que tiene el efecto de paralizar la misma mientras sustancia, decide y, en su caso, ejecuta mediante el pago. Tal regulación, como acabamos de ver, no tiene cobertura competencial en los títulos aducidos por los órganos de la Comunidad Autónoma, de modo que se invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal prevista en el art. 149.1 6 CE, sin que, tal como admiten todos los que han intervenido en este proceso constitucional, concurra especialidad alguna en el derecho sustantivo autonómico que lo justifique en términos constitucionalmente admisibles conforme al indicado precepto constitucional» (FJ 6).

Contrariamente a lo alegado por las representaciones procesales de la Xunta y el Parlamento de Galicia, esta conclusión no se ve enervada por la diferente articulación técnica que presentan las disposiciones cántabra, enjuiciada en la STC 92/2013, y gallega, objeto de este proceso. Como ya hemos señalado, la disposición aquí cuestionada reconoce un derecho a residir en el inmueble mientras se sustancia un procedimiento de responsabilidad patrimonial, derecho cuya efectividad, evidentemente, es rigurosamente incompatible, en su perspectiva material, con la consecución de la demolición ordenada por orden judicial. Por ello, tiene el mismo efecto paralizador de la ejecución de sentencias cuya inconstitucionalidad ya quedó determinada en la STC 92/2013.

Ciertamente, en la misma sentencia añadimos entonces, y corroboramos ahora, una consideración adicional que por su indudable relevancia conviene asimismo reproducir:

«Qué duda cabe de que los órganos judiciales deberán ponderar la totalidad de los intereses en conflicto a la hora de hacer ejecutar sus resoluciones y que no cabe descartar que tal ponderación pudiera llevar al órgano judicial a acomodar el ritmo de la ejecución material de las demoliciones que hayan de tener lugar a las circunstancias concretas de cada caso. Pero lo que resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal –art. 149.1.6 CE– es que el legislador autonómico establezca una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que han de ejecutarse mediante el derribo de edificaciones, máxime cuando el precepto legal no condiciona la efectividad de la demolición judicialmente acordada al transcurso de los plazos para resolver el expediente de responsabilidad patrimonial, sino a su efectiva resolución y al pago de la indemnización acordada, de suerte que la ejecución de la sentencia termina por escapar del control judicial, único competente para hacer ejecutar lo juzgado a tenor de lo dispuesto en el art. 117.3 CE que resulta igualmente vulnerado.» (FJ 6).

4. Atendida la conexión con el proceso a quo, la interferencia constitucionalmente ilegítima que produce la disposición cuestionada se refiere únicamente a la demolición de viviendas acordada en la fase de ejecución de sentencia.

Por este motivo, la declaración de inconstitucionalidad se ciñe al inciso «o sentencia» del apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2012. Una vez depurada de este inciso, la disposición regula únicamente el procedimiento a seguir cuando la anulación del título que conlleve la reposición de la legalidad urbanística y la demolición de lo construido se produzca mediante acto administrativo firme, en el que no se ven comprometidos ni el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) ni la competencia reservada al Estado en materia de legislación procesal ex art. 149.1.6 CE.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6037-2013 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «o sentencia» del apartado 2 de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

2.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de mayo de dos mil catorce.–Adela Asua Batarrita.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Enrique López y López.–Ricardo Enríquez Sancho.–Firmado y rubricado.