

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Sumario General. I. Constitución. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. Derechos y libertades. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. Principios jurídicos básicos. IV. Instituciones del Estado. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. Fuentes. VI. Organización territorial del Estado. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. Economía y Hacienda. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

Sentencia 14/2020, de 28 de enero (BOE de 29 de febrero). Ponente: Ricardo ENRÍQUEZ SANCHO (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 86

otros:

Objeto: Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 29/1982; 29/1982, FJ 3, FJ 6; 97/1982; 29/1986, FJ 2.c); 23/1993, FJ 6; 182/1997, FJ 3, FJ 9; 14/2002, FJ 4; 137/2003, FJ 3, FJ 7; 108/2004, FJ 8; 2005/189, FJ 3, FJ 8; 137/2011; 19/2012, FJ 3.D); 23/2012, FJ 6; 237/2012, FJ 6; 142/2014; 93/2015, FJ 9; 104/2015, FFJJ 5: 7.B); 10; 15; 199/2015, FJ 4; 18/2016, FJ 3; 73/2017, FFJJ 2, 3 Y 4; 150/2017, FJ 4; 152/2017, FJ 3; 61/2018 FFJJ 4.A); 4.D); 6; 87/2018, FJ 3.

Materias: Límites de los decretos leyes: nulidad, por insuficiente justificación del presupuesto habilitante o ausencia de la necesaria conexión de sentido, de los preceptos que introducen medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler e inciden sobre los convenios administrativos en materia de infraestructuras.

Se presenta recurso de inconstitucionalidad en nombre de 110 Diputados pertenecientes al grupo parlamentario Popular del Congreso de los

* Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

Diputados fundado en **3 motivos generales**: (a) por no respetar el presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE («extraordinaria y urgente necesidad»); así como contra preceptos específicos que se concretan en: (b) falta de conexión de sentido con el presupuesto habilitante del Decreto-ley, que es exigencia derivada de abundante JTC; (c) por considerar que la norma en cuestión afecta a los deberes, derechos y libertades de los ciudadanos contemplados en el art. 31, en concreto. Esos tres motivos generales se explicitarán, a su vez, en **cinco motivos específicos** que se extraen de un análisis de la Exposición de Motivos de la norma que se impugna y que se concretan en los siguientes: (1) se considera insuficiente la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se explicita en (i) la dificultad de acceso a la vivienda en régimen de alquiler; (ii) el desigual y heterogéneo comportamiento del mercado de alquiler de viviendas como consecuencia de los alquileres turísticos; (iii) la escasez de vivienda social; (iv) el aumento del número de desahucios vinculados a contratos de alquiler; y finalmente (v) la existencia de deficiencias en las viviendas en materia de discapacidad y movilidad reducida. Se acusará así al Decreto-ley de **(a) ausencia de presupuesto habilitante**, con expresa referencia anteriores SSTC como la 29/1982 o la 142/2014; **(b) se aprecia falta de conexión de sentido**, concretado en específicos preceptos de la norma cuestionada (arts. 2; 3) –b₁-; la DA 1^a se pone en cuestión en la medida en que se otorga un plazo de dos meses para presentar un informe de medidas destinadas a dinamizar la oferta de vivienda en alquiler para presentarlo a su vez a la Comisión Delegada del Gobierno, lo que contradice la necesidad de eficacia inmediata o instantánea de las medidas aprobadas por decreto-ley exigida por la jurisprudencia constitucional –b₂-; idéntica desconexión aprecia en la DA 2^a de la norma cuestionada por cuanto, que crea el «sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de viviendas» encomendando a la administración su aprobación en un plazo de «ocho meses» –b₃-; por último, se pone asimismo en cuestión que la regulación de la duración de los convenios de ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo de la disposición adicional tercera guarde la necesaria conexión de sentido con la situación de *extraordinaria y urgente necesidad* que se quiere remediar; al desconocerse, además, cómo esos convenios pueden contribuir a bajar el precio del alquiler; ni la conexión de esos convenios con el mercado del alquiler es «intuitiva», ni el Gobierno proporciona ninguna explicación al respecto –b₄-; **(c) en tercer lugar se apreciará la falta de justificación de la medida excepcional para la consecución de los objetivos perseguidos**, con referencia a anteriores decisiones del Tc en que se ha exigido por la JTC la explicitación de la necesidad de la

urgencia (SSTC 137/2011, FJ 11; 61/2018, FJ 9), en atención asimismo, a la existencia de proposiciones de ley y anuncio de próxima presentación de proyectos de ley íntimamente relacionados con el objeto del presente RD-l que se debate; se apreciara finalmente **(d) afectación al deber de contribuir del art. 31.1**, por cuanto de se trata de una norma que afectará al IBI y al ITP, dos figuras tributarias que, en opinión de los recurrentes (con cita de varias decisiones del TC -182/1997 y 73/2017- se deben considerar pilares fundamentales del sistema tributario en la medida en que su modificación *alteraría sensiblemente la posición del obligado a contribuir*. Por su parte, el Abogado del Estado, combate la interpretación de los recurrentes al considerar que el papel del TC respecto de la apreciación gubernamental de la urgente y extraordinaria necesidad de la norma excepcional que es el RD-l: se trata, se argumenta, de un *juicio político* que corresponde al Gobierno y que este Tribunal solamente puede controlar que *no desborde los límites de lo manifiestamente razonable o incurra en abuso o arbitrariedad*; se trata, continuará argumentando de un *control externo* (STC 61/2018, FJ 4) [que] *no es posible... un control por este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria* (SSTC 182/1997, FJ 3; 11/2002, FJ 4; 137/2003, FJ 3; 189/2005, FJ 3, y 150/2017, FJ 4); se considerarán, asimismo perfectamente cumplimentado otros extremos justificativos de haberse acudido a esta norma de urgencia, derivando esta conclusión del análisis de la Exposición de Motivos de la norma; de la memoria del impacto normativo, así como de la indicación de las otras fuentes que justifican la apelación a esta norma de urgencia; asimismo se defenderá que el resto de medidas, no obstante, la existencia de proyectos que las pueden completar, se adecuan al carácter de urgencia apreciada, en la medida en que entre tanto se aprueban aquéllas, las que el RD-l controvertido contiene ya entran en vigor de inmediato con lo que, a su vez, se cumple, con la urgencia apreciada. Finalmente, niega la Abogacía del Estado que las reformas en el IBI y en el ITP hayan *afectado* al deber de contribuir del art. 31 CE. Al respecto, no se ha establecido, creado o implantado un nuevo tributo ni ha afectado a los elementos esenciales de los mismos. Y sirven además al objetivo conjunto del decreto-ley, pues permiten valorar el grado de solvencia del arrendatario (obligación de repercutir el IBI cuando el arrendador sea un ente público); bonificar a las viviendas protegidas en régimen de alquiler a precio limitado y reducir las cargas administrativas asociadas al alquiler de la vivienda (exención en el ITP). En el FJ 1 de la Sentencia se hará eco el TC de las más relevantes cuestiones suscitadas por el recurso interpuesto: falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad; falta de la

conexión de sentido, habitualmente exigida por la JTC; vulneración de las limitaciones *intrínsecas* del art. 86 por razón de la materia regulada – afectación a un deber de los ciudadanos del título I como es el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE. El TC seguirá el mismo orden de análisis de los problemas planteados por los recurrentes; así comenzando por la apreciación del *presupuesto habilitante* nos recordará en el FJ 2 de la Sentencia la doctrina del Tribunal al respecto: a partir de la STC 29/1982 el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige, primero, que el Gobierno haga una definición *explícita y razonada* de la situación concurrente, y segundo, que exista además una *conexión de sentido* entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten. Se detendrá el Tribunal en explicitar qué debe entenderse por *una situación de extraordinaria y urgente necesidad*; partirá de la citada STC 29/1982 considerando que el concepto de *extraordinaria y urgente necesidad* que emplea el art. 86.1 CE no constituye «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» [entre las más recientes, SSTC 61/2018, FJ 4.a), y 152/2017, FJ 3, ambas con cita de otras]. Y por eso hemos dicho que «sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución» (por todas, STC 18/2016, FJ 3, con cita de otras anteriores), al tiempo que recordará el TC que ese control es un *control externo*, es decir, un control que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno. El concepto de *extraordinaria y urgente necesidad*, nos dirá el TC, que emplea el art. 86.1 CE no constituye una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» [entre las más recientes, SSTC 61/2018, FJ 4.a), y 152/2017, FJ 3, ambas con cita de otras]. Y por eso hemos dicho que *sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio*

puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3, con cita de otras anteriores); al tiempo recordará el TC que el alcance de la verificación del elemento habilitante no puede concretarse en una sustitución del juicio político que corresponde naturalmente al Gobierno, si bien ello no significa que no pueda cuestionarse ante este Tribunal la veracidad de los datos o afirmaciones efectuadas por el Gobierno para justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad; es decir, «[e]l control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional ex post, y tiene por misión velar porque el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de extraordinaria y urgente necesidad». O, como puntualiza la primera sentencia constitucional sobre la materia, «[e]l peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución» (STC 29/1982, FJ 3); para terminar afirmando: «la doctrina del control externo trata simplemente de deslindar el control político o de oportunidad, que este Tribunal tiene vedado, del control estrictamente jurídico que debe verificar (art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), teniendo siempre presente para este último el necesario «margen de apreciación» que debe reconocerse al Gobierno como órgano de dirección política cuando de decisiones de esta naturaleza se trata». Tres son los modos mediante los que el TC ponderará la correcta apreciación de esa urgente y extraordinaria necesidad de la norma excepcional, en que se concreta el RD-l: la presentación explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ofrecida por el Gobierno que de acuerdo con la reiterada jurisprudencia, puede contenerse en la exposición de motivos del RD-l, en el debate parlamentario de convalidación y, en su caso, en el expediente de elaboración de la norma [STC 61/2018, FJ 4.d), con cita de otras]; por lo que se refiere a la exposición de Motivos del RD-l controvertido, entien el TC preciso señalar que el requisito de extraordinaria necesidad y la urgencia de las medidas se apoyan y justifican en sólidos motivos. La grave situación de

vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos de una vivienda en el mercado constituye el primer motivo de urgencia: -Según datos de Eurostat, en el año 2017, más del 42 por 100 de los hogares españoles destinaban más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler. Ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea y, si no se adoptan las medidas oportunas, previsiblemente irá en aumento, ya que el precio de los alquileres se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15 por 100 y, en algunas localizaciones, el incremento duplica el registrado en el conjunto de España-; amén de creciente desarrollo e incremento del fenómeno del alquiler en España, con datos porcentuales de crecimiento que casi doblan los de su entorno europeo, un tercer motivo que justifica la urgencia y necesidad de las medidas es la escasez del parque de vivienda social, que en España ofrece cobertura a menos del 2,5 por 100 de los hogares, una cifra que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 por 100 registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca. Ello se debe a diferentes causas, entre las que se encuentra la orientación, durante décadas y casi en exclusiva, de las políticas públicas hacia modelos de vivienda protegida en régimen de propiedad. En este escenario, es urgente revertir esta dinámica y eliminar determinadas barreras normativas y de financiación que dificultan el desarrollo de promociones de vivienda en alquiler social por parte de las distintas administraciones públicas, con objeto de dotar al conjunto de la sociedad de un instrumento al servicio del cumplimiento efectivo del derecho constitucional a la vivienda, que es especialmente necesario para aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos; por fin, un cuarto motivo aprecia el Tc para la apreciación y urgencia de la norma: el creciente aumento del número de desahucios vinculados a contratos de alquiler está creciendo a un ritmo anual muy próximo al 5 por 100. Esta negativa evolución de los lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de arrendamientos urbanos contrasta con la reducción progresiva de los lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias y con la evolución y crecimiento general de la economía y del empleo en nuestro país. Ante esta situación, es urgente adoptar medidas para corregir los efectos de la reforma practicada en la regulación de los contratos de arrendamiento en 2013, ampliando los plazos legales e introduciendo en el procedimiento de desahucio mecanismos que sirvan para responder a la grave situación que viven los hogares más vulnerables, estableciendo plazos y garantías en el

proceso. Finalmente, el quinto motivo que ampara la urgencia de las medidas es la necesidad de responder desde el ámbito de la vivienda a las deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida, en un contexto demográfico marcado por un progresivo y alarmante envejecimiento de la población: con todo ello alcanza el TC la siguiente conclusión: resulta imprescindible la adopción urgente de una norma con rango de ley que permita la modificación de diferentes disposiciones normativas para adoptar determinadas medidas que cuentan con un alto grado de consenso social y no admiten demora, al afectar al ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada de muchos hogares: aceptando el TC estos presupuestos motivadores de la existencia del RD-1, concluirá: en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como presupuestos habilitantes para la aprobación de un real decreto-ley. Por lo que se refiere al Debate de convalidación, como elemento de medida de la existencia de la urgente y extraordinaria necesidad de la norma se adujeron las siguientes razones para su justificada utilización: (a) la grave situación de vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos de una vivienda en el mercado en la medida que en que se ha de emplear en España casi el 40 por 100 de sus ingresos para el pago de las mensualidades, y ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea; se apreciará como segundo motivo la escasez de vivienda social (2,5% frente a media del entorno europeo del porcentaje sensiblemente superiores a 15 por 100 registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca. En tercer lugar se apreciará, asimismo, el dato de que el 53,1% de los jóvenes entre 25 y 29 años vivía con sus padres o con algunos de ellos en 2018, porcentaje que ha crecido 4,6 puntos en los últimos cinco años; por último, apreciará el TC el incremento constante de desahucios vinculados a contratos de alquiler que crece a un ritmo anual creciente cercano al 5%. Hasta aquí los datos que subraya el TC acerca de los motivos que se esgrimieron para justificar en defensa de la utilización del RD-1, en sede parlamentaria en su defensa. En el análisis de la Memoria del impacto normativo de la norma debatida subrayará el TC cómo se ha tratado de compaginar las medidas que sostienen la urgente necesidad de la norma controvertida, con otras que suponen un más largo aliento en su proceso de configuración jurídica. Así se concluirá que el Gobierno quiere atender o subvenir a una situación caracterizada por las

siguientes notas: (i) la situación de vulnerabilidad económica de familias y hogares que destinan más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler; (ii) el incremento de los precios del alquiler motivado, entre otros factores, por el fenómeno del alquiler turístico de viviendas, especialmente sensible en determinadas zonas del territorio nacional; (iii) la escasez del parque de vivienda social; (iv) el aumento del número de desahucios vinculados a los contratos de alquiler, que contrasta con la reducción progresiva de lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias; y (v) deficiencias en materia de accesibilidad que sufren personas discapacitadas y mayores. Expuestas las razones específicas en sus diversas variantes de la justificación ofrecida por el Gobierno en justificación de la apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad de la norma excepcional del RD-l en la medida en que se refieren todas ellas a la vivienda (en alquiler), considerará el TC que debe efectuar una «valoración conjunta» de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional (STC 152/2017, FJ 3, con cita de otras; y, *a contrario sensu*, SSTC 61/2018, FJ 6, y 199/2015, FJ 4). Criticará el TC el modo en que los recurrentes han afrontado la crítica de la norma debatida: la perspectiva de su conjunto que se extraña es criticada, pues, según el alto tribunal, la perspectiva debe ser de su conjunto. El TC parte de una idea que acoge la correcta apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad de hacer frente a la situación descrita que acredita como cierta, trayendo en su apoyo la situación que considera similar de la STC 93/2015, FJ 9. Considera el TC que no nos corresponde dilucidar si es oportuno o eficaz tratar de remediar una situación que la propia exposición de motivos reconoce «desigual y heterogéne[a]» mediante una norma general que afecta por igual a todo el territorio nacional, sino simplemente verificar si se ha producido un uso arbitrario del decreto-ley. Y desde la perspectiva netamente jurídica, alejada de valoraciones de oportunidad o conveniencia, no es posible apreciar una creación «artificial» o «*ad hoc*» por el Gobierno de la situación de urgencia, como denuncian los recurrentes, o, por decirlo en términos de nuestra doctrina, un exceso en el margen de apreciación del Gobierno o un uso arbitrario de la potestad del artículo 86.1 CE, desestimando, en consecuencia este motivo de los recurrentes. Tras el análisis general realizado pasara el Tc a un estudio pormenorizado de las tres normas que RD-l mediante se modifican, a saber: ley de propiedad horizontal (artículo segundo), la ley de enjuiciamiento civil (artículo tercero), así como las disposiciones adicionales primera («medidas para promover la oferta de viviendas en alquiler»), segunda («sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda») y tercera («convenios en materia de infraestructuras»). Por lo que se refiere

al art. 2º se impugna la reforma del régimen de obras de mejora de la accesibilidad y la modificación del fondo de reserva que afecta a su cuantía (que pasa del 5 al 10 por 100) y a los objetivos que con él se pueden atender (que pasa a incluir también ese tipo de obras, y no solo las de conservación, mantenimiento y rehabilitación, como antes del real decreto-ley): en suma, se trata sencillamente de afrontar lo que la acendrada JTC ha denominado la *conexión de sentido*: considerará el TC que la reforma aquí impugnada en materia de accesibilidad guarda evidente relación con el quinto motivo justificativo de la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida en la exposición de motivos del real decreto-ley: se trata de paliar o revertir «las deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida. Es, además, un tipo de actuación que se inscribe en una tendencia que se inicia en los años 90 y a la que no ha sido ajena la utilización del decreto-ley. Realizado por el TC el análisis de la evolución legislativa en este asunto considera que las soluciones abordadas por el RD-1 son coherentes con la tendencia y no considera que falte esa conexión de sentido esgrimida por los recurrentes. Será criterio del Tc en este punto que *esta evolución normativa pone de manifiesto una preocupación constante y la existencia de un problema no resuelto, agravado por el progresivo envejecimiento de la población. Se cumplen por tanto los requisitos del art. 86.1 CE y el recurso debe ser desestimado en este punto.* Del artículo tercero los recurrentes alegan que la reforma que el mismo lleva a cabo en los artículos 249, 440, 441, 549 y 686 de la Ley de enjuiciamiento civil descansa en una motivación «falsa», en cuanto el Gobierno la justifica en la necesidad de «*avanzar en el cumplimiento de nuestros compromisos con los acuerdos internacionales sobre derechos sociales*», y en particular con las recomendaciones efectuadas en el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de 20 de junio de 2017, que instaba a España a «*adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual cuando afecta a hogares especialmente vulnerables*» (exposición de motivos, apartado primero), olvidando u omitiendo que esa adaptación ya se había llevado a cabo en la Ley 5/2018, de 11 de junio, examinada por el Tribunal Constitucional en STC 32/2019, de 28 de febrero. El Gobierno, por su parte, defiende que las reformas van más allá de las medidas aprobadas hasta la fecha y clarifican el procedimiento aportando mayor seguridad jurídica y mayor protección para las situaciones que demanden una mayor protección social. Será criterio del TC que tal como está formulado, el motivo no puede ser acogido, en la medida en que las reformas introducidas en el régimen de desahucios por falta de pago de

arrendamientos respecto del sistema establecido en la Ley 5/2018 guardan la debida relación de congruencia con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se quiere revertir; al tiempo se declara que no existe desconexión de sentido con la medida que supone la suspensión obligatoria del procedimiento por tiempo de uno o tres meses, según el arrendador sea persona física o jurídica (nuevo art. 441.5); en la medida en que esa conexión existe el recurso debe ser desestimado en este punto. Por lo que se refiere a la disposición adicional primera contra la que se dirige a continuación esta parte del recurso en relación con las medidas para promover la oferta de viviendas en alquiler, contrapondrá el TC el criterio de los recurrentes -se trata de una disposición que contiene enunciados «genéricos» y «frases comunes», pero no «medidas reales, efectivas, concretas y de aplicación inmediata» o «instantánea ejecución», como correspondería a una norma de urgencia-, con la calificación de la abogacía del Estado *«que la vincula a la insuficiente oferta de viviendas en alquiler y a las actuaciones «por el lado de la oferta» con que se quieren complementar las medidas de protección de los arrendatarios contenidas en otros artículos del real decreto-ley. Por otra parte, su contenido impreciso –continúa– se justifica por su vocación esencialmente planificadora; y además, se trata de una norma eficaz desde la entrada en vigor del real decreto-ley-»*. Recordará el TC que siempre ha intentado disociar la inmediatez de la modificación normativa aprobada mediante real decreto-ley y la inmediatez de sus efectos, pues *«no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el artículo 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia»* [SSTC 104/2015, FJ 7.b); 93/2015, FJ 7, y 237/2012, FJ 6]; si bien sin ignorar que debe partirse siempre de la necesidad de una norma con rango de ley y de la eficacia *ad extra* de las medidas contenidas en la norma, aunque esta se demore por su propia naturaleza, por ejemplo, por tratarse de la norma legal habilitante que debe regir la aprobación futura de planes de reconversión industrial [STC 29/1986, FJ 2.c)], o de la regulación de nuevas infraestructuras hidráulicas pendientes de ejecución (STC 237/2012, FJ 6) o de procedimientos administrativos que requieren determinados plazos para su tramitación y resolución (STC 93/2015, FJ 10), como ejemplos de anteriores posiciones del propio TC. Según el TC nada de esto acaece en el presente caso. Será criterio del TC que el Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto-ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica, en principio, *no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley*. En efecto, no se acredita que ninguna de esas actuaciones

precise una norma con rango de ley (el vigente plan estatal de vivienda se contiene en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo), ni desde luego la necesita la labor de estudio o planificación de reformas por la administración, a la que se dirige la disposición, que es de eficacia puramente interna o doméstica. Recordará el TC que aunque no existen en la CE reservas de reglamento, lo que conlleva que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, FJ 3), ello no significa que cualquier materia anteriormente regulada reglamento mediante, pueda significar *eo ipso* la aptitud de ser regulada RD-I mediante; el TC ya ha declarado con anterioridad *«la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC 29/1982, FJ 6, y 29/1986, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley»* (STC 12/2015, FJ 5); en consecuencia estima el TC que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver; es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión; en la medida de la inexistencia de esa justificación estimará el TC que *la disposición adicional primera no cumple con los requisitos del art. 86.1 CE para su aprobación por real decreto-ley, y por lo tanto debe ser declarada inconstitucional y nula*. Por lo que se refiere a la DA 2ª en relación con el *sistema de índice de referencia del precio del alquiler de vivienda*, será para los recurrentes objeción central y más relevante la carencia de su *aplicación inmediata* por cuanto el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda *«se elaborará en el plazo de ocho meses»* por la Administración General del Estado, y además, es improcedente en cuanto que *«es público y notorio que el control de precios o el establecimiento de índices de precios no contribuyen a mejorar el mercado del alquiler»*; a su vez, el abogado del Estado sostiene que *el conocimiento del funcionamiento del mercado del alquiler y su transparencia es requisito imprescindible para su adecuado funcionamiento, y además que la eficacia de la citada disposición es inmediata pues se*

produce con la entrada en vigor del real decreto-ley, al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» según la disposición final tercera. Será criterio del Tc que «A este sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda sí es aplicable la jurisprudencia que no otorgaba cobertura a la anterior disposición adicional primera. Al contrario que esta última, el resultado de la habilitación conferida en esta disposición adicional segunda –el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda que se apruebe– sí tiene eficacia ad extra «para el ejercicio de sus competencias [de las diferentes administraciones] y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda», como señala su apartado segundo. Además de que no puede descartarse que se trate de criterios orientadores que puedan contribuir a ordenar el mercado de la vivienda. Desde este punto de vista, no puede negarse la conexión de este instrumento con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida» apreciándose en este caso que su conexión de sentido con la situación de urgencia previamente definida es manifiesto por lo que el recurso contra ella debe ser desestimado. Por lo que se refiere al contenido de la DA 3ª *Convenios de materia de infraestructuras*, se ha puesto en cuestión el grado de relación o conexión directa de ésta con el objeto específico de la norma debatida, sin que se haya proporcionado por el Gobierno motivación alguna en relación con su inclusión en el RD-I cuestionado; por parte del Abogado del Estado se sostiene una determinada relación con el objeto central de la norma impugnada en atención a la distribución demográfica de España a fin de garantizar un movilidad sostenible; estimará el TC que la finalidad de «facilitar el adecuado desarrollo de las actuaciones en [los convenios] incluidas, entre ellas las dirigidas a conectar las ciudades mejorando su accesibilidad», pero que no es directamente perceptible ni, desde luego, instantánea o inmediata, de modo que no se justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida; en consecuencia se declara injustificada su inclusión en el RD-I, al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida. Por lo que se refiere al tercero de los motivos aducidos en relación con la imposibilidad de que una RD-I pueda afectar al deber de contribuir por cuanto se modifican el IBI y el ITP, en la medida en que se entiende por los recurrentes que ello significa la modificación de figuras centrales del sistema y que afectan a la configuración del deber de contribuir el TC. Acudiré el TC a su consolidada doctrina desde 1992 de que el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas «que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir

*según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario», para lo cual «es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley – constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2); matizará el TC que en sus SS dictada hasta el momento se han considerado vedadas las modificaciones «sustanciales» del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de «uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario» [SSTC 182/1997, FJ 9; 189/2005, y 19/2012, FJ 3.d), entre otras]: al tiempo, la STC 73/2017, FFJJ 3 y 4, ha extendido esta doctrina, además de al IRPF, al impuesto sobre sociedades) al impuesto sobre la renta de no residentes como *apéndice* o *complemento* de los anteriores; en cambio, el TC recuerda que ya ha declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación RD-I mediante del tipo de gravamen de los impuestos especiales sobre el consumo, puesto que estos impuestos, «lejos de configurarse [cada uno de ellos] como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica», de modo que esa modificación parcial «no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario» (STC 137/2003, FJ 7, para el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, FJ 8, para el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas); añadirá el TC: de la misma manera, ya se ha considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86.1 CE la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, que «a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica», al no poderse afirmar que «repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes» (STC 189/2005, FJ 8); ítem más, añadirá el TC aun cuando se aceptara que el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados fueren, como el IRPF, impuesto sobre sociedades e impuesto sobre la renta de no residentes, pilares estructurales del sistema tributario, habría de preguntarse si las modificaciones efectuadas en los mismos por los preceptos impugnados son de alcance general o alteran sustancialmente la posición de los contribuyentes frente a esos impuestos en el conjunto del sistema tributario; será negativa la respuesta: y afirmará el TC las modificaciones aprobadas por el RD-I se limitan a introducir correcciones parciales en la forma de tributar operaciones singulares de*

entre las muchas que quedan sujetas a los impuestos afectados, que son concretamente aquellas que se quieren proteger por el real decreto-ley: el alquiler de viviendas. Y en el caso del IBI, además, no todas ellas, sino solo las de renta limitada; en atención a estas consideraciones se estima que no puede trasladarse a este supuesto la doctrina establecida para elevaciones del tipo de gravamen del IRPF (STC 182/1997), o de su base imponible (STC 189/2005), o para regularizaciones extraordinarias, a tipo reducido y sin recargos ni sanciones, de los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas señalados (STC 73/2017); El recurso, por tanto, debe ser desestimado en este punto.

FALLO: El Tribunal Constitucional, Ha decidido:

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler: La disposición adicional primera y la disposición adicional tercera.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

En este número comenzamos la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2020. Se han consultado las SSTC publicadas en el BOE desde el 14 de FEBRERO de 2020 hasta el 10 de junio de 2020 donde aparece la STC 45/2020, última de las correspondientes a dicho periodo. Entre ellas, amén de la comentada in extenso, son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.

Sentencia 13/2020, de 28 de enero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 976-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

Principios de soberanía nacional y supremacía de la Constitución: nulidad del precepto legal autonómico que atribuye al presidente de la Diputación General de Aragón la competencia para convocar el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria; interpretación conforme con la Constitución de la declaración de interés general a efectos expropiatorios de los bienes y archivos que integran el patrimonio cultural e histórico del reino de Aragón y pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso de inconstitucionalidad (STC 158/2019).

Sentencia 15/2020, de 28 de enero de 2020. Cuestión interna de inconstitucionalidad 2754-2019. Planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 454 bis.1, párrafo primero, de la Ley de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

Derecho a la tutela judicial efectiva: nulidad del precepto legal que impide la revisión judicial de los decretos de los letrados de la administración de justicia (SSTC 58/2016 y 72/2018).

Sentencia 16/2020, de 28 de enero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 5530-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Competencias sobre ordenación general de la economía y función pública: nulidad del precepto legal autonómico que establece la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ajuste retributivo de los ejercicios 2013 y 2014.

Sentencia 20/2020, de 10 de febrero de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 4268-2019. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en relación con el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y con la disposición adicional única de esta última ley.

Competencias de protección ambiental y urbanismo: extinción parcial de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto tiene por objeto un precepto legal anulado por la STC 134/2019, de 13 de noviembre; constitucionalidad del precepto legal relativo a la homologación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes al momento de entrada en vigor de la nueva ley.

Sentencia 25/2020, de 13 de febrero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 5531-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2019.

Competencias sobre ordenación general de la economía y función pública: nulidad del precepto legal autonómico que crea un fondo que incrementa los gastos de acción social destinados a los empleados públicos (STC 16/2020).